



TAVOLO
**AMBIENTE, ASSETTI
URBANI E MOBILITÀ**

Assetti urbani, qualità urbana e territoriale, politiche per la casa

Rudi Fallaci

con il contributo di



FONDAZIONE
DEL
MONTE
1473

INDICE

Una introduzione descrittiva e il suggerimento di quattro temi di discussione su cui sviluppare idee e progetti

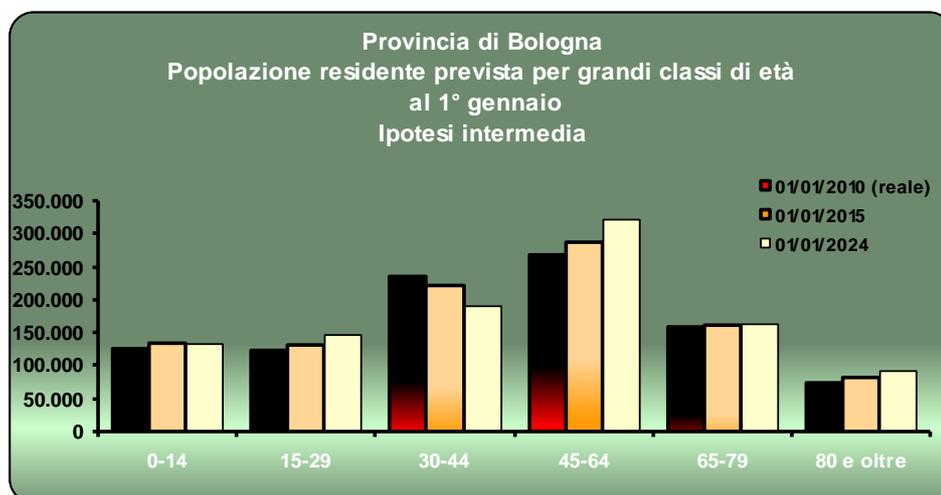
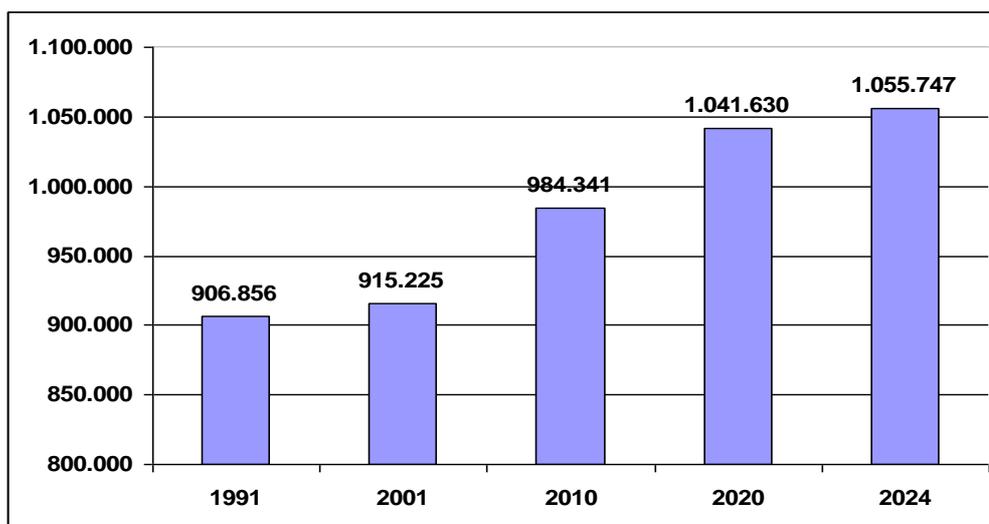
0 Introduzione: come si è ridistribuita la città nel territorio	3
0.1 Redistribuzione della popolazione	3
0.2 Dispersione degli insediamenti residenziali e produttivi	13
0.3 Effetti sul consumo di suolo	15
0.4 Nel 'core' le funzioni metropolitane ad alta attrattività	18
1 La centralità geografica, cosa significa oggi e rispetto a quale territorio.....	21
<i>Spunti per la discussione e la progettualità.....</i>	<i>22</i>
2 Ecologia dei luoghi centrali	23
<i>Spunti per la discussione e la progettualità.....</i>	<i>25</i>
3 Riqualficazione/rigenerazione urbana ed efficienza energetica	31
3.1 Spunti per la discussione e la progettualità	37
4 Edilizia residenziale sociale.....	38
5 Il disagio abitativo	39
6 L'offerta di abitazioni sociali	43
7 La condizione abitativa degli studenti.....	45
8 Le risorse	46
8.1 Spunti per la discussione e la progettualità	47
Riferimenti bibliografici e sitografia	50

UNA INTRODUZIONE DESCRITTIVA E IL SUGGERIMENTO DI QUATTRO TEMI DI DISCUSSIONE SU CUI SVILUPPARE IDEE E PROGETTI

o | INTRODUZIONE: COME SI È RIDISTRIBUITA LA CITTÀ NEL TERRITORIO

o.1 | Redistribuzione della popolazione

La popolazione della provincia cresce lentamente da oltre 20 anni e, secondo le proiezioni che sono state prodotte fino al 2024, continuerà a crescere. A breve supererà la soglia del milione di abitanti.

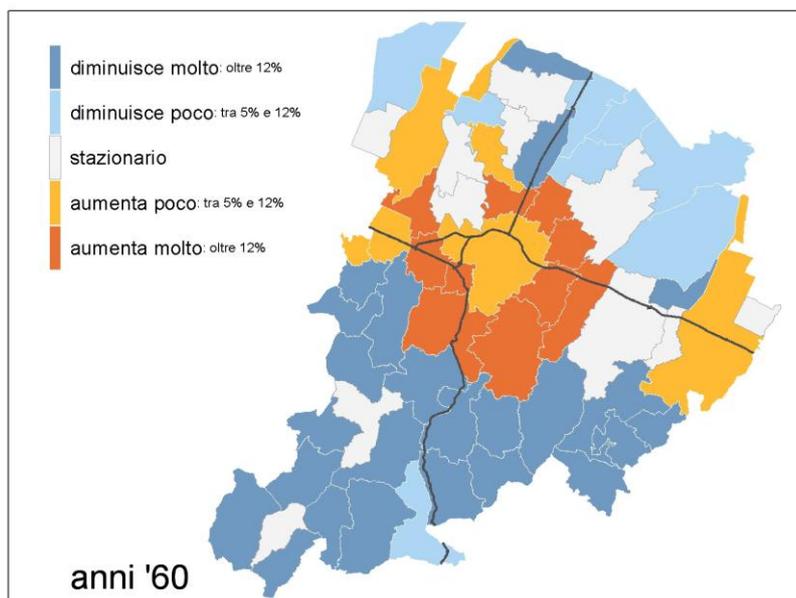
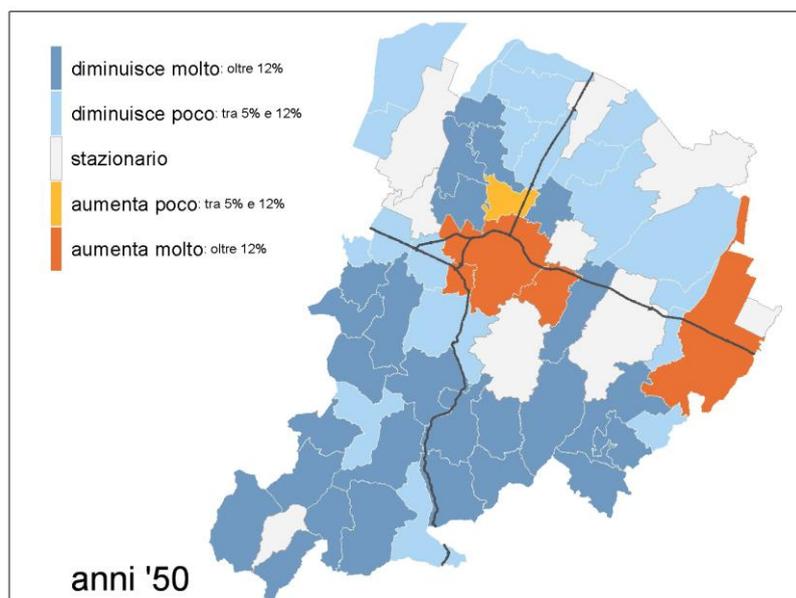


<http://psm.bologna.it>

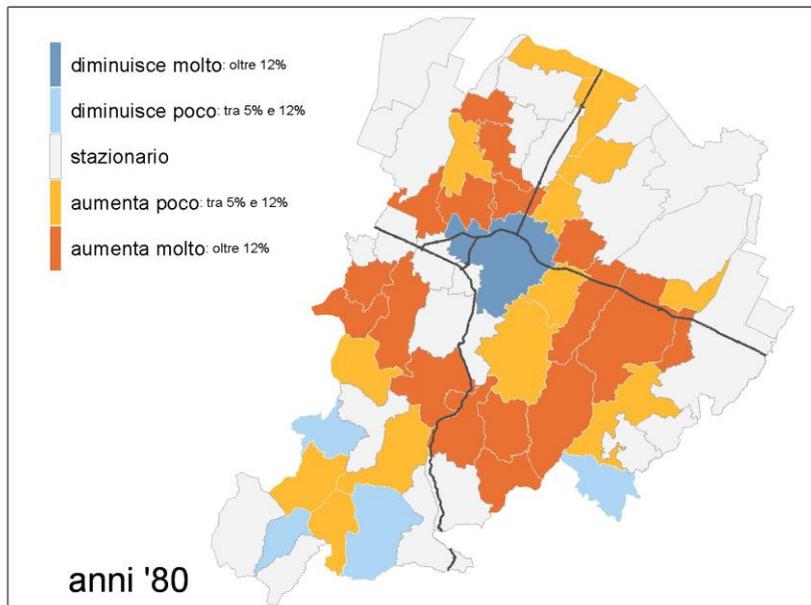
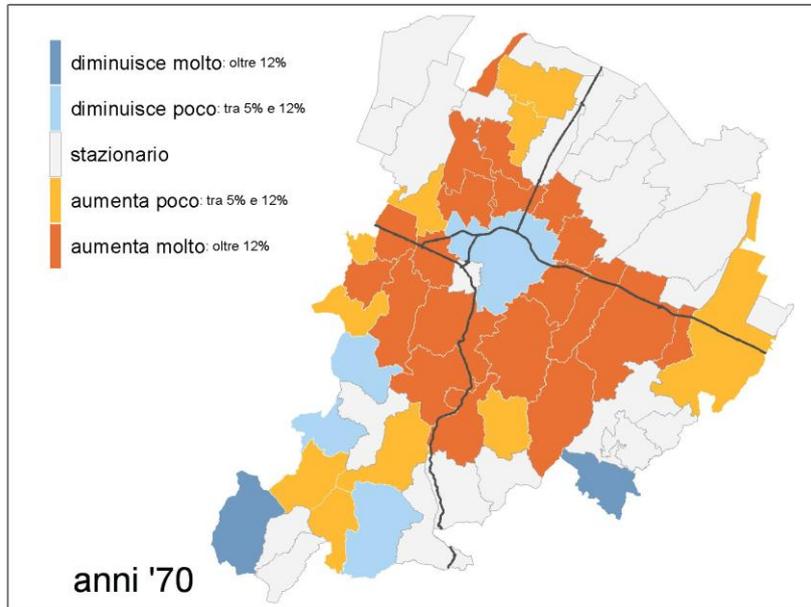
In questa sede interessa in particolare evidenziare come è cambiata la distribuzione della popolazione nel territorio nel corso di mezzo secolo, mentre si accennerà solo brevemente alle modifiche qualitative, che costituiscono invece un campo di interesse cruciale per il 'tavolo' sul welfare.

Negli anni '50 la popolazione da tutta la provincia migra verso la città: crescono gli abitanti di Bologna (e del suo immediato intorno: Casalecchio e S.Lazzaro), e quelli di Imola; mentre diminuiscono in tutto il resto del territorio provinciale.

Negli anni '60 le due città maggiori continuano a crescere, ma emerge e prende corpo tutta la prima cintura intorno a Bologna, mentre tutto il resto della provincia continua a spopolarsi.



<http://psm.bologna.it>

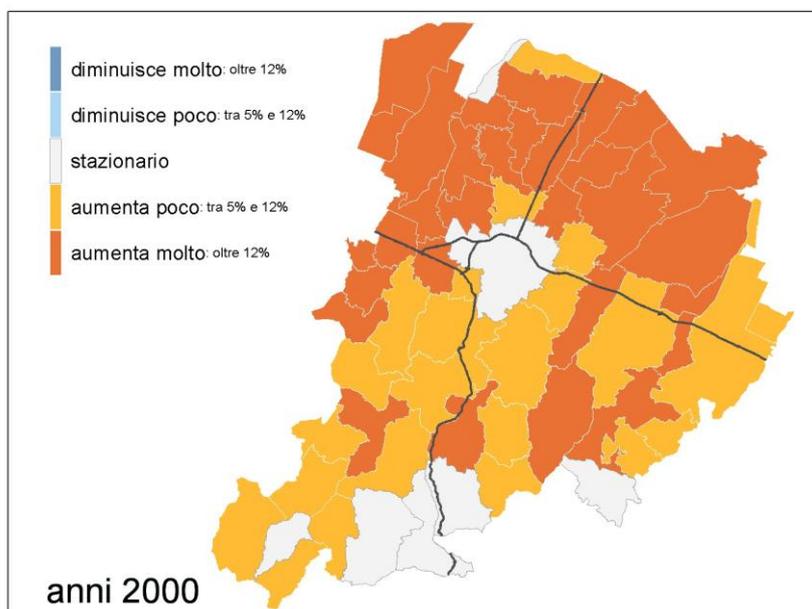
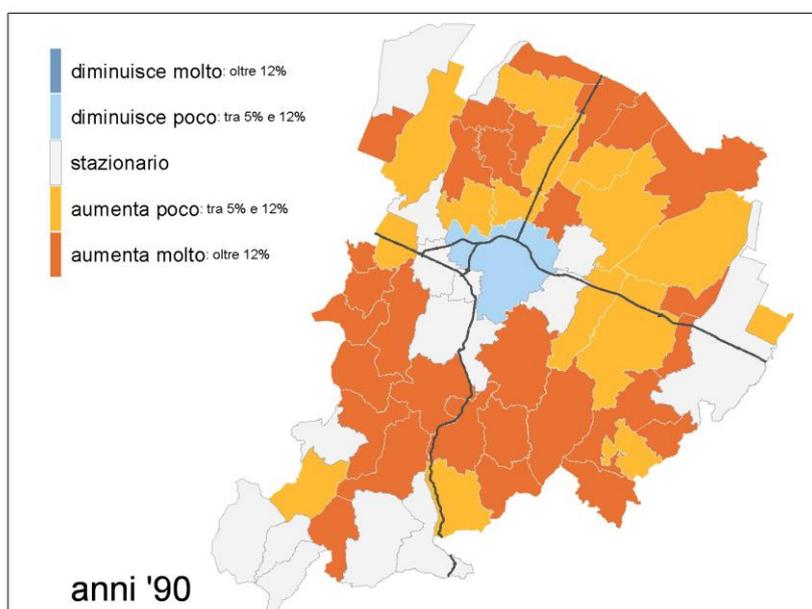


<http://psm.bologna.it>

Negli anni '70, oltre alla prima cintura, emerge la seconda cintura in particolare dal lato collinare, mentre si ferma la crescita di Imola e si inverte quella di Bologna. Si arresta nel contempo lo spopolamento della parti periferiche della provincia salvo pochi comuni montani.

Negli anni '80 si evidenzia il calo di popolazione del capoluogo mentre la crescita si distribuisce nel territorio: cresce in particolare la fascia collinare.

Negli anni '90 continua il calo del capoluogo e si ferma anche la prima cintura, mentre la popolazione si distribuisce in modo sempre più vasto nella seconda e terza cintura.



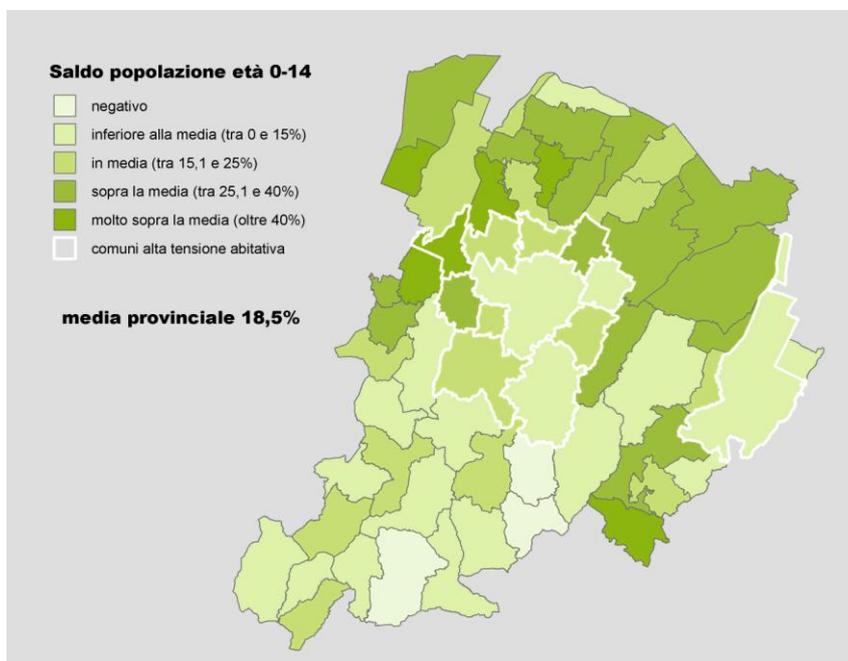
<http://psm.bologna.it>

Negli anni 2000 cresce ormai tutta la provincia, fino ai confini e oltre. Si segnala il fatto che riprende a mostrare segno positivo la popolazione del capoluogo, ma questo non va enfatizzato perché rientra in un fenomeno generale di ripresa demografica delle città, e anzi Bologna mostra una ripresa modesta, inferiore proporzionalmente a quella di quasi tutti gli altri capoluoghi della regione.

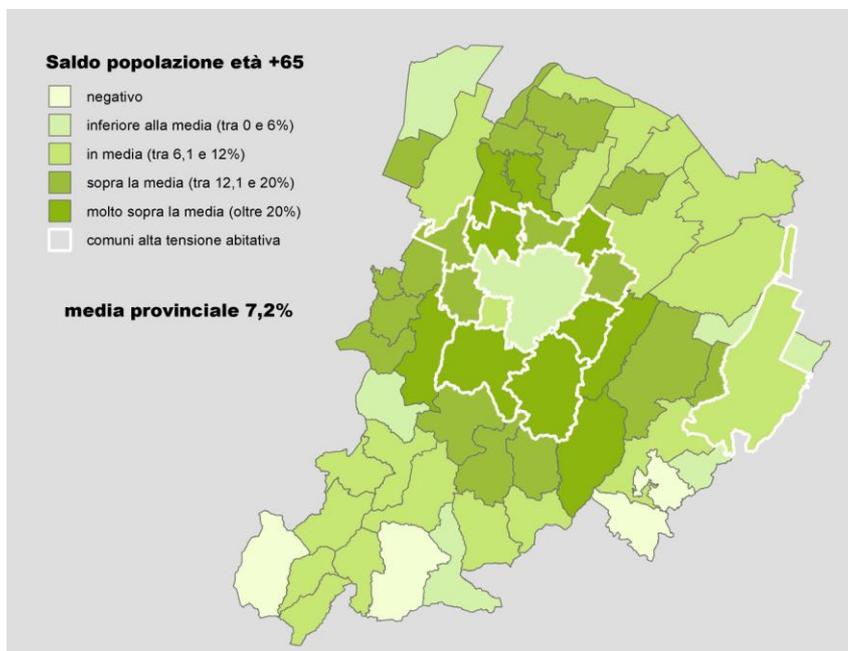
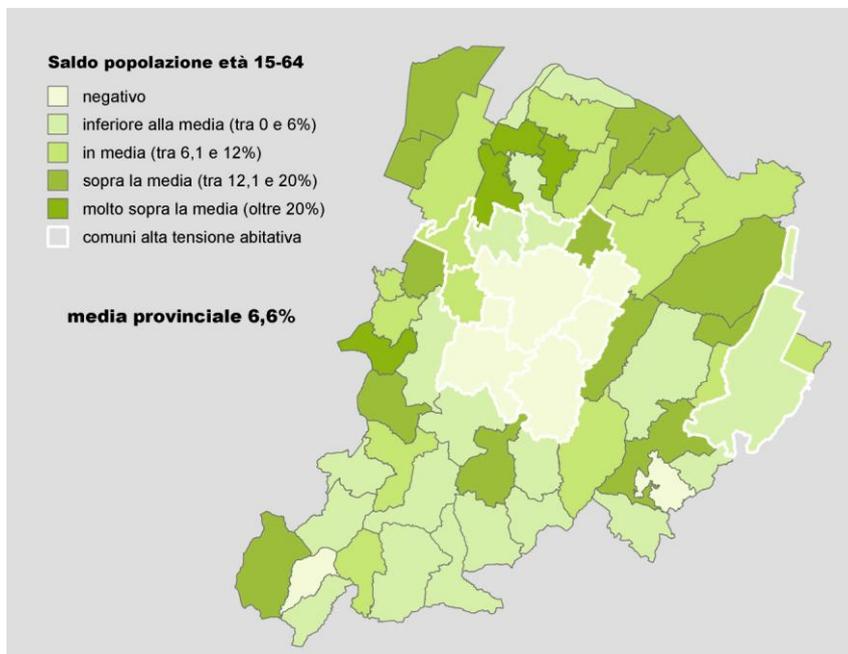
Quello che non sempre è percepito e va evidenziato è che è cresciuta nella pianura a nord di Bologna una vera e propria “città distribuita”, nella quale si sono spostati 50.000 nuovi abitanti nell’ultimo ventennio, e che conta ormai circa 230.000 abitanti: molti più di una città come Parma, per fare un paragone.

La redistribuzione della popolazione segue poi geografie diverse a seconda delle tipologie di persone:

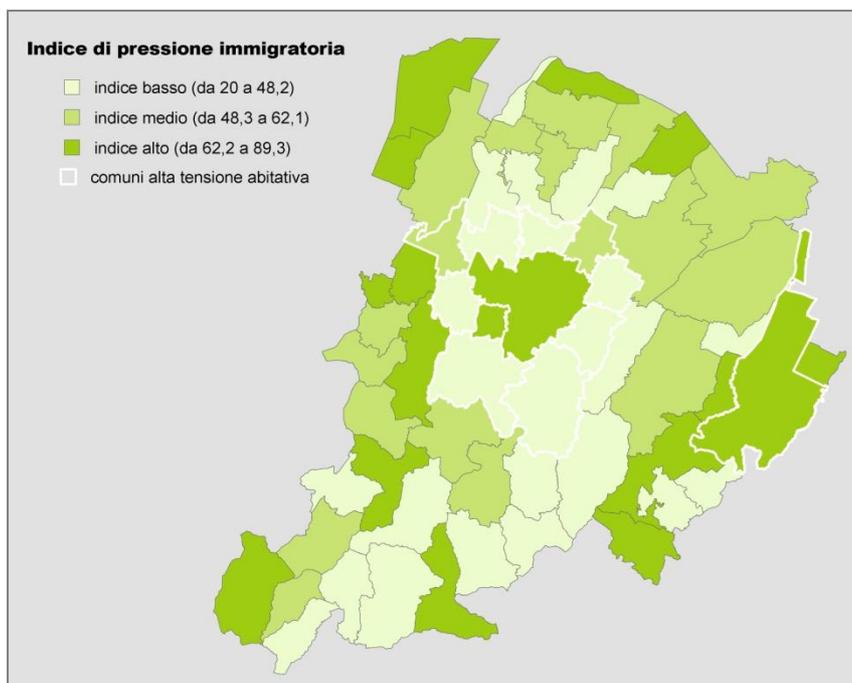
- i bambini da 0-a 14 anni, e con essi le famiglie giovani e di neo-formazione crescono soprattutto nella pianura e parti della prima collina (Valli del Samoggia e del Santerno);
- la popolazione in età lavorativa segue una geografia analoga ed evidenzia soprattutto la tendenza alla diminuzione a Bologna e in quasi tutta la prima cintura;



<http://psm.bologna.it>



- gli over 65 crescono nelle prima e seconda cintura, in particolare collinare; si tratta di quella fascia dove oggi sta invecchiando l'ondata di crescita demografica degli anni '70 e '80; il comune di Bologna resiste a fenomeni di gentrificazione, anzi in alcuni quartieri fra cui il centro storico tende a ringiovanire;



- i residenti di origine straniera seguono logiche diversificate, trovando spazio da un lato nelle maggiori aree urbane, Bologna e Imola, e dall'altro in comuni periferici dove sono disponibili possibilità abitative più economiche.

Nella figura che precede si è utilizzato un indice di pressione migratoria, ossia un indice composto che combina con pari peso due fattori: l'incidenza di stranieri sulla popolazione residente al 2009 e l'incremento di stranieri fra il 2002 e il 2009.¹

I fenomeni correlati di questa redistribuzione territoriale della popolazione sono stati la dispersione degli insediamenti residenziali e produttivi, il maggior consumo di suolo, l'incremento esponenziale e allungamento dei pendolarismi, l'indebolimento del radicamento delle persone rispetto al luogo di residenza e quindi della coesione sociale.

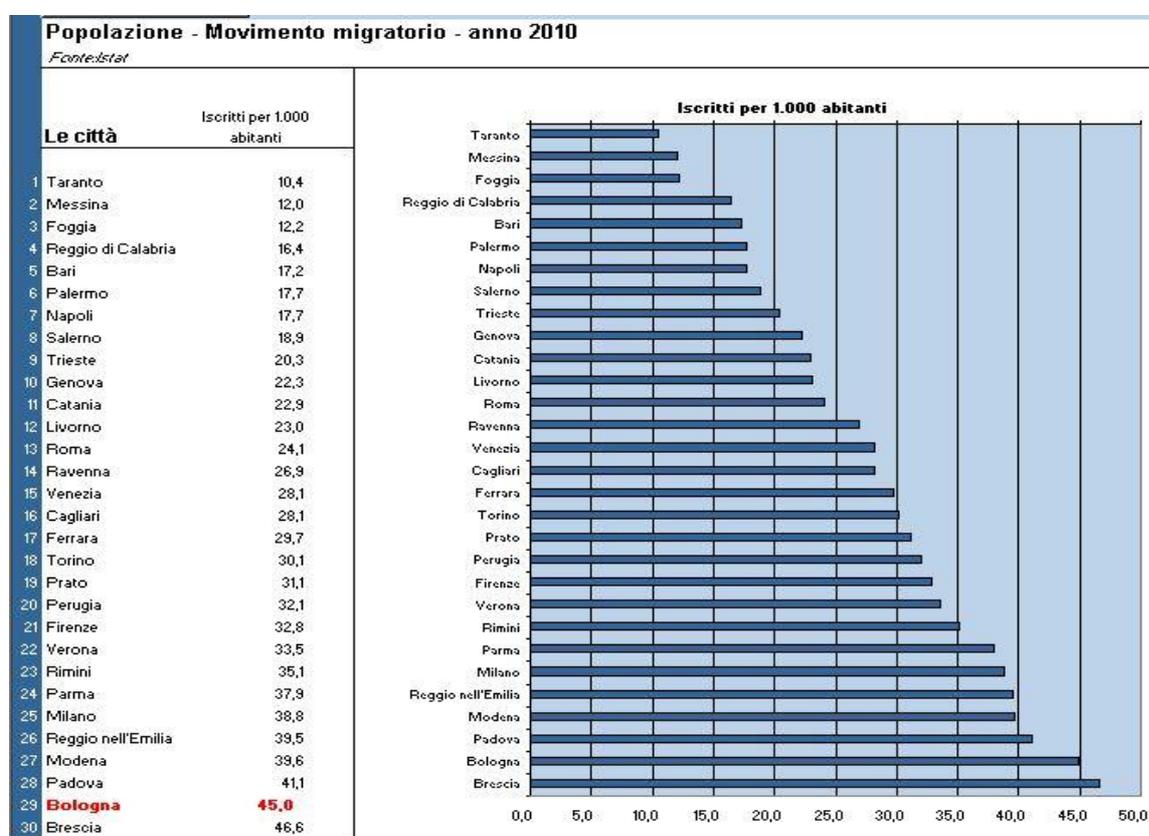
Ciò che preme soprattutto evidenziare è il profondo rimescolamento sociale che si è determinato, che interessa tutta la provincia ma in particolare il cuore metropolitano.

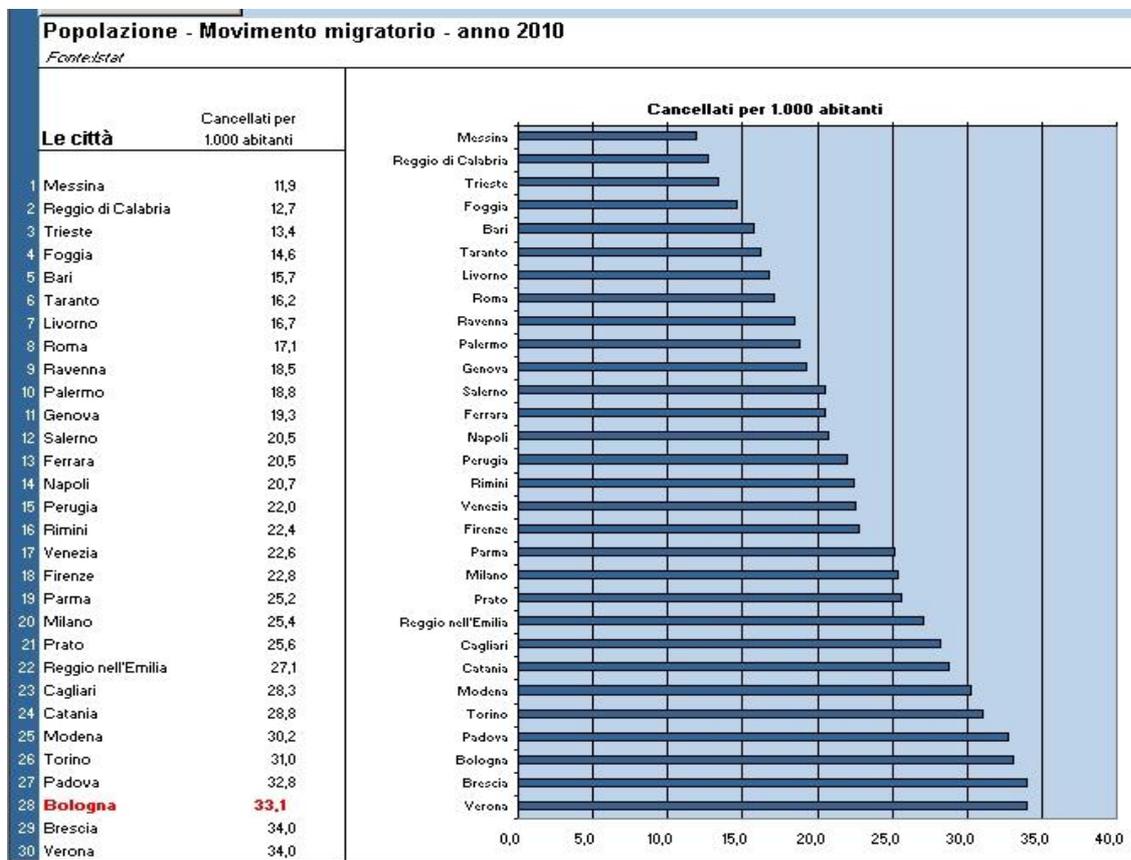
¹ Tratto da: *Osservatorio delle immigrazioni della Provincia di Bologna*, a cura dell'Istituto Carlo Cattaneo, in: www.provincia.bologna.it/immigrazione

Il presupposto di questo indicatore è che il maggior carico da immigrazione sul sistema del welfare locale e il correlato 'stress sociale' sia dovuto all'entità e, insieme, dalla rapidità di crescita della presenza straniera.

<http://psm.bologna.it>

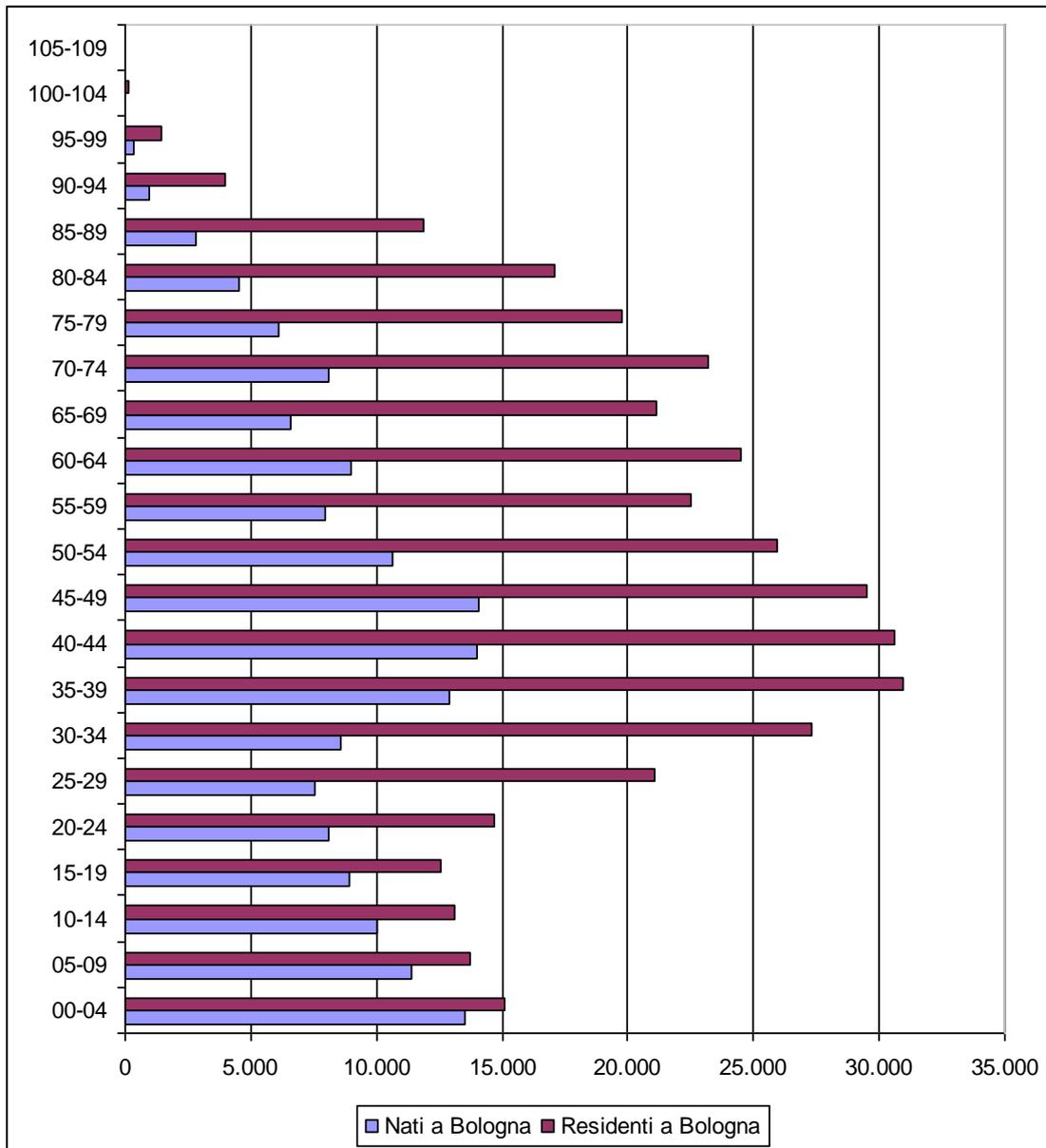
Il comune capoluogo mostra un elevatissimo tasso di ricambio demografico: infatti, in una graduatoria delle città italiane Bologna è stabilmente nelle posizioni più alte in classifica sia per numero di nuovi iscritti/anno/per 1000 residenti, sia per numero di cancellati/anno/per 1000 residenti: significa che attira nuovi residenti a un ritmo molto forte, ma ne perde a un ritmo molto forte; attira risorse umane fresche, essenziali per la dinamica economica, ma ha difficoltà a trattenerle.





Uno degli effetti che ne risulta è una compagine demografica nella quale i nati nel comune di Bologna sono minoranza. In particolare, scomponendo la popolazione del comune capoluogo per classi di età quinquennali, risulta che i nativi di Bologna sono maggioranza solo fino alla classe di 20-24 anni: una città di giovani prevalentemente nativi (anche se di famiglie dalle provenienze più varie) e di adulti e anziani nati prevalentemente altrove.

<http://psm.bologna.it>



0.2 | Dispersione degli insediamenti residenziali e produttivi

Il fenomeno dello sprawl è di scala europea, alimentato da un mix di motivazioni nelle quali a quella probabilmente primaria, ossia la ricerca di opportunità abitative a minor costo, si intrecciano altre come la ricerca di tipologie abitative meno dense e con spazi aperti (il fazzoletto di giardino) e la ricerca di migliore qualità ambientale (aria, verde, ...): una diversa qualità di vita nel momento della residenza (e dei servizi di base) pagata con maggiori costi e tempi dedicati al trasporto.

Ma non è un fenomeno unitario: presenta diverse facce, che hanno differenti impatti ambientali e territoriali:

- a) spostamento della crescita dalle grandi città alle città medie e piccole (nel caso bolognese da Bologna ai centri maggiori della provincia o ad altre città della regione);
- b) spostamento della crescita su località piccole con scarsa dotazione di servizi;
- c) crescita della popolazione nelle case sparse.

I primi risultati pubblicati del Censimento della popolazione 2011 confermano queste tendenze: la crescita di popolazione si è localizzata soprattutto nei comuni entro la fascia di popolazione fra 5.000 e 20.000 abitanti, e a seguire nella fascia fra i 20.000 e 50.000 abitanti, ma anche nella fascia dei comuni più piccoli, sotto a 5.000 abitanti.

La prima delle tre fattispecie prima descritte ha effetti prevalentemente positivi, essendo acclarato che le città medie e piccole (purché economicamente dinamiche e ben dotate di servizi) hanno generalmente la possibilità di fornire migliore qualità della vita rispetto alle metropoli (in termini di qualità ambientale, mobilità, gestione dei servizi alle persone, ecc.) e di gestire più efficacemente i conflitti sociali. Non a caso città medie e piccole sono generalmente in testa alla graduatoria di molti indicatori della qualità della vita.

Le altre due fattispecie hanno effetti prevalentemente negativi: comportano l'incremento della mobilità individuale, non solo per lavoro e studio, ma anche per accedere a molti servizi di uso frequente, sono più difficilmente servibili con le reti del trasporto pubblico, comportano aumento dei consumi energetici sia in relazione alla maggiore mobilità individuale, sia in relazione alle tipologie edilizie più frammentate, inoltre per tutto il sistema dei servizi collettivi comportano maggiori difficoltà a servire l'utenza e maggiori costi. Queste conseguenze possono solo in parte essere mitigate dalle nuove possibilità di interazione per via telematica.

L'aspetto più critico della dispersione insediativa è quello rappresentato dalla crescita di residenti in case sparse. Se i dati censuari fra il 1991 e il 2001 avevano registrato nel territorio provinciale una crescita di residenti nelle case sparse (e nei piccoli nuclei non considerabili centri abitati) di ben 17.000 unità, dopo il 2001, secondo stime condotte dalla Provincia che attendono conferma dal censimento, la crescita

sarebbe dell'ordine di grandezza di altri 15.000 residenti. In vent'anni una città sparsa della dimensione di San Lazzaro.

È vero che questa tendenza va, a prima vista, a risarcire un forte spopolamento delle campagne e della montagna avvenuto nei decenni precedenti. Ma *“la nuova popolazione di provenienza urbana che si insedia nelle case di campagna non vive in simbiosi con il territorio rurale circostante come la precedente famiglia di coltivatori, ma istituisce con esso legami molto deboli, se non inesistenti; desidera e richiede servizi di tipo urbano, genera un'elevata mobilità e comporta nuovi costi ambientali.*

Ogni famiglia urbana che va ad abitare in una casa sparsa dà luogo a un impatto ambientale maggiore che non abitando in un centro abitato dotato di servizi. La popolazione sparsa sovente non è allacciata né allacciabile alla rete fognaria che recapita a un depuratore, è popolazione che usa maggiormente l'automobile per qualsiasi piccola esigenza quotidiana, perché non ha alcun servizio a distanza pedonale e spesso non è servibile dal trasporto pubblico; può dare luogo ad aumenti di traffico su una rete di strade di campagna inadatte a reggerlo e che non è possibile potenziare in modo diffuso su territori estesi; infine comporta una maggiore onerosità di molti servizi pubblici (scuolabus, raccolta rifiuti, allungamento delle reti di distribuzione di acqua ed energia, ecc.). Complessivamente è una famiglia che consuma più energia, inquina di più e impatta di più, in molti modi, sull'ambiente”.²

A frenare questi aspetti negativi della dispersione insediativa sono tese, qui come altrove, le politiche urbanistiche; in particolare gli strumenti e gli atti di governo del territorio di Regione e Province perseguono da tempo l'indirizzo alla “città ragionevolmente densa/compatta”, ma con esiti ancora inadeguati.

Il PTCP di Bologna, vigente dal 2004, ha previsto criteri qualitativi nell'allocazione delle nuove potenzialità insediative, tendenti a concentrare le potenzialità di nuovi insediamenti residenziali al contorno dei soli centri urbani dotati almeno di una gamma completa di servizi di base e serviti dal SFM. Alcuni dati di bilancio prodotti dalla Provincia fanno ritenere che da questo punto di vista il Piano abbia esercitato una certa efficacia positiva sulla più recente stagione di Piano Strutturali Comunali, per quanto riguarda il frenare e limitare le nuove urbanizzazioni nei centri urbani più piccoli e meno dotati di servizi.

Ma evidentemente non c'è stata altrettanta efficacia nel frenare la crescita di popolazione nelle case sparse, fenomeno che dal punto di vista degli effetti ambientali risulta ancora peggiore.

Almeno per gli anni più recenti, in questo territorio il fenomeno dovrebbe essere attribuibile prevalentemente al recupero di edifici ex-agricoli e solo marginalmente a costruzioni ex-novo; tuttavia l'entità del risultato e il suo impatto devono far riflettere sull'esigenza di un nuovo passo avanti negli strumenti urbanistici, e segnatamente dei

² Da: *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Bologna. Relazione - 2004*

RUE, che chiuda con le possibilità, ancora purtroppo diffuse, di trasformare in abitazioni qualsiasi manufatto in disuso, e renda queste possibilità molto più selettive e mirate ai soli edifici di effettivo pregio storico-testimoniale.

Ma è evidente che il contenimento dello sprawl non si può ottenere solo attraverso le norme urbanistiche, se a queste non si riesce ad associare una rinnovata attrattività e qualità del vivere in città.

0.3 | Effetti sul consumo di suolo

In materia di consumo di suolo, è sempre alquanto azzardato fornire dati, e soprattutto confronti attendibili fra territori diversi o fra epoche diverse, poiché le fonti di elementi conoscitivi in materia sono poche e non omogenee fra loro. Lo stesso concetto di consumo di suolo (o meglio di utilizzo del suolo per funzioni urbane) non è univocamente definito³ e soprattutto non sono univoche le modalità di misurazione, dipendendo dalla scala e dalle modalità di rilevazione. Ciò comporta che assieme a dati relativamente attendibili circolino confronti semplicistici e fuorvianti.

Il Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (CRCS) promosso da INU-Legambiente, cercando di affrontare il tema in termini scientifici, ha raccolto i dati disponibili in alcune regioni (mentre per molte altre regioni la disponibilità di dati è praticamente assente). I valori maggiormente confrontabili sono quelli derivati dalle cartografie di Uso del suolo prodotte dalla foto-interpretazione delle coperture aeree Corine Land Cover. Si tratta di dati che consentono di produrre matrici a doppia entrata dei passaggi da un uso a un altro, peraltro sono prodotti con riferimento ad anni diversi in territori diversi, inoltre, data la scala di rilevazione, sono opportunamente utilizzabili per letture a livello regionale o al massimo provinciale, molto meno attendibili se lette alla scala comunale.

La tabella e la figura che seguono⁴ danno conto degli spostamenti fra le principali categorie di uso del suolo in provincia di Bologna fra il 2003 e il 2008 (dati espressi in kmq):

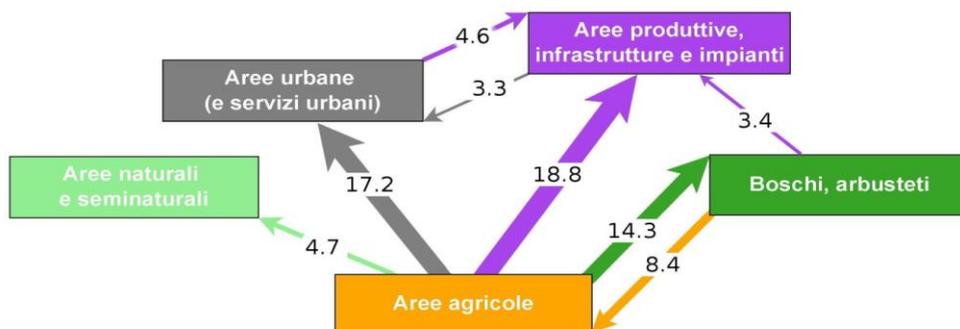
- le aree agricole coltivate risultano calate da 2.176,3 a 2.153,5 kmq (-1,87%) in prevalenza a favore di aree urbane o produttive o infrastrutture, e in parte a favore di aree boscate o seminaturali (gli scambi fra aree urbane e aree produttive o infrastrutture sono da addebitare almeno in parte a inesattezze di foto-interpretazione dei medesimi insediamenti).

³ Il Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo assume la definizione proveniente dalla teoria del *Triangolo delle Transizioni*: sono 'consumo di suolo' le trasformazioni di suoli liberi (uso e copertura agricola e/o naturale) in suoli antropizzati (uso e copertura urbana e/o impianti come cave, discariche, infrastrutture) essendo considerate non reversibili e compromettendo la quasi totalità di funzioni e servizi agro-eco-paesistici.

⁴ Prodotte a partire dai dati pubblicati nel *Rapporto 2009 dell'Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo*, promosso da DIAP del Politecnico di Milano, Legambiente e Istituto Nazionale di Urbanistica.

Nel contempo le aree urbane, produttive o occupate da infrastrutture o impianti, risultano aumentate da 352,2 a 388,8 kmq (+10,4%).

Uso del suolo 2008 \ Uso del suolo 2003	Aree urbane (e servizi urbani)	Aree produttive infrastrutture e impianti	Aree agricole	Boschi, arbusteti	Aree naturali e seminaturali	Totale 2003
Aree urbane (e servizi urbani)	213.2	3.3	1.4	0.3	0.2	218.4
Aree produttive infrastrutture e impianti	4.6	123.8	3.8	0.8	0.8	133.8
Aree agricole	17.2	18.8	212.2	14.3	4.7	2176.3
Boschi, arbusteti	3.6	3.4	8.4	993.2	2.2	1010.8
Aree naturali e seminaturali	0.2	0.7	0.7	1.3	159.1	162.1
Totale 2008	238.8	150.0	2135.5	1010.0	167.0	3701.3



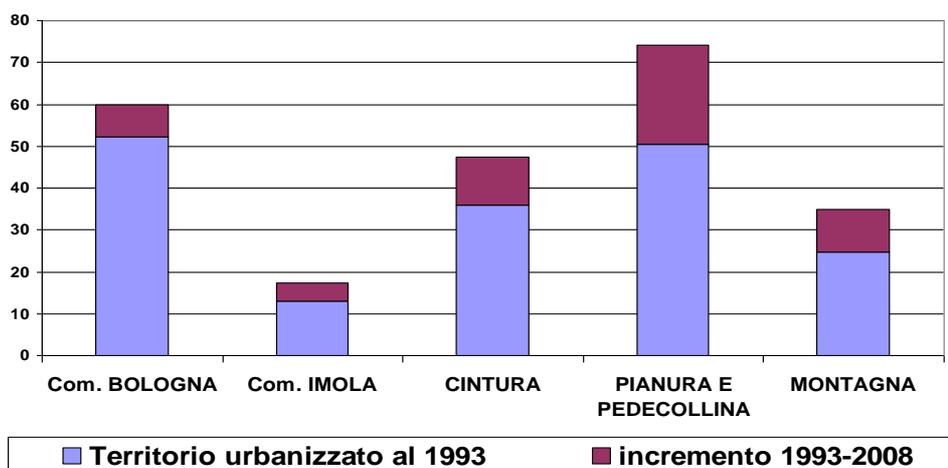
Accanto ai dati dell'Osservatorio INU-Legambiente, sono significativi in questa sede i dati elaborati dalla Provincia di Bologna, che non sono derivati dal Corine Lande Cover, ma sono desunti dalla lettura della cartografia tecnica a una scala di maggiore dettaglio riguardo ai suoli urbanizzati; sono dati quindi che non riguardano tutte le tipologie di uso del suolo e non consentono confronti con altri territori, ma sullo specifico aspetto della crescita urbana sono da considerare più precisi, e tali da consentire valutazioni anche alla scala di singoli comuni o gruppi di comuni.

In particolare consentono una valutazione più precisa di dove è avvenuto il maggior consumo di suolo per usi urbani negli ultimi 15 anni, fra il 1993 e il 2008 (tabella e figura che seguono).

	1993 kmq	2008 kmq	DIFF. in kmq 93-2008	Incremento 93-2008
Com. BOLOGNA	52,34	59,81	7,47	14%
Com. IMOLA	12,94	17,28	4,34	34%
CINTURA di Bologna	35,90	47,52	11,62	32%
PIANURA E PEDECOLLINA	50,35	74,11	23,76	47%
MONTAGNA	24,69	34,93	10,23	41%
TOT. PROVINCIA	176,22	233,64	57,42	33%

Fonte: Provincia di Bologna

Coerentemente con la redistribuzione della popolazione e delle attività manifatturiere e logistiche, il maggior consumo di suolo ha riguardato l'insieme dei comuni della pianura e della pedecollina (e, in misura proporzionalmente rilevante, anche la montagna), molto meno il capoluogo provinciale.



Il PTCP di Bologna del 2004, riguardo ai nuovi insediamenti, aveva dettato indirizzi di natura qualitativa tendenti a contenere il consumo di suolo, ma non si era spinto a fissare limiti anche quantitativi; i risultati possono essere considerati parziali; sicuramente il ritmo dell'espansione urbana è molto diminuito: l'incremento di 57,4 kmq espresso nella precedente tabella risulta avvenuto per 34,8 kmq nei sette anni fra 1993 e 2000 (a una media di 5 kmq/anno), e per 22,6 kmq negli otto anni fra 2000 e 2008 (a una media di 2,8 kmq/anno)⁵, e sicuramente si può ritenere che sia diminuito ancora negli anni successivi al 2008, in relazione alla crisi del settore edilizio.

⁵ La non collimazione fra questi dati e quelli precedenti dell'Osservatorio Nazionale sul Consumo di Suolo non deve stupire essendo diverse le fonti e le modalità di rilevazione.

Alcuni PTCP di altre Province emiliano-romagnole, prodotti successivamente a quello di Bologna, hanno imboccato la strada di regole quantitative: per primo quello di Rimini, che ha assunto il criterio drastico della ‘crescita zero’ rispetto a quanto già in precedenza pianificato nei PRG: ossia i nuovi PSC possono prevedere urbanizzazione di nuovi suoli non ancora urbanizzati per un’estensione non superiore alle previsioni edificatorie non ancora attuate dei precedenti PRG. I successivi PTCP di Modena e Reggio Emilia non si sono spinti a tanto ma hanno stabilito delle percentuali massime di incremento del territorio urbano, del 3% o del 5% a seconda dei comuni e delle fasce territoriali. Potrebbe essere tempo che anche per la provincia di Bologna si faccia questo ulteriore passo avanti.

Ma sull’immediato, se si vuole incidere sulle trasformazioni di suolo dei prossimi anni, non sarebbe utile rimettere mano agli strumenti urbanistici generali, la cui efficacia si misura comunque sui tempi lunghi, quanto piuttosto sulla pianificazione operativa, che è proprio ora in formazione in molti comuni. Ci sono le condizioni per una governance metropolitana dei Piani Operativi?

0.4 | Nel ‘core’ le funzioni metropolitane ad alta attrattività

Nella città diffusa metropolitana si è re-insediata una parte importante della popolazione e con essa i servizi di base (pubblici e privati), nonché l’intero settore dell’industria manifatturiera e la logistica. Ma il terziario specializzato o direzionale e i servizi rari ad ampia area di gravitazione restano saldamente insediati nel cuore metropolitano (o ‘core area’), ossia dentro al comune capoluogo (e in misura ridotta a Imola).

Fatti i decentramenti di funzioni ‘pesanti’ negli anni ‘60 e ‘70 (la Fiera, l’Interporto, il Centergross, il Centro agro-alimentare), compiuto un salutare alleggerimento dell’università con l’apertura delle nuove sedi romagnole, negli ultimi decenni si sono ciclicamente riproposte ipotesi di delocalizzazioni di grandi funzioni (sanità, giustizia, ancora la Fiera ...). Ma sono tramontate, e oggi non sono più riproposte nella vigente pianificazione provinciale e comunale, né appaiono riproponibili, per diverse ragioni: per una maggiore sensibilità rispetto al tema del consumo di suolo, per mancanza delle ingenti risorse che un re-insediamento richiederebbe, ma anche per i processi di smaterializzazione che in parte possono ridurre le esigenze di spazio fisico di determinate funzioni, a favore di soluzioni software.

Anche la distribuzione commerciale ha ormai esaurito la fase dei grandi centri commerciali periferici e si orienta piuttosto alle opportunità di nuove medie strutture in ambito urbano.

<http://psm.bologna.it>

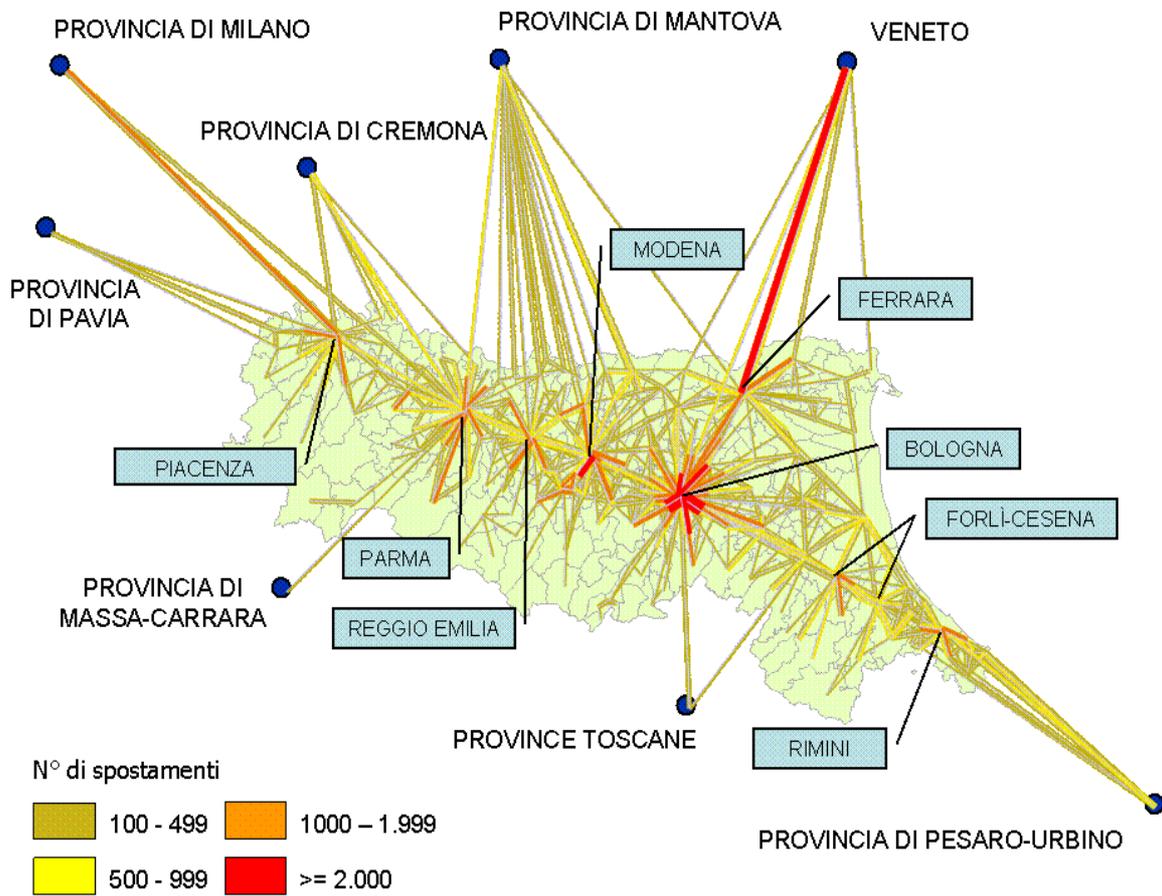
Oggi quindi, e nel futuro prevedibile, il sistema dei grandi magneti attrattori è quello dato; ognuna delle grandi funzioni che generano gravitazione a largo raggio si sta consolidando lì dov'è, o è comunque destinata a consolidarsi lì dov'è, ossia praticamente tutte nel core dell'area metropolitana. L'unica novità, ammesso che si riesca a fare, sarà il nuovo Polo Tecnologico, peraltro anch'esso nel 'core', nell'area dell'ex-Manifattura Tabacchi.

Da una parte, questo è un dato che può essere visto positivamente: vuol dire che il sistema della mobilità dovrà rispondere anche in futuro a una domanda strutturata come è oggi. D'altra parte vuol dire che anche in futuro dovremo fare i conti con una forte gravitazione di un ampio territorio metropolitano sul centro, per tutto il sistema dei servizi terziari non di base. La pressione sul 'core' non è destinata a diminuire.



Localizzazione delle principali funzioni ad alta attrazione di movimenti

<http://psm.bologna.it>



1 | LA CENTRALITÀ GEOGRAFICA, COSA SIGNIFICA OGGI E RISPETTO A QUALE TERRITORIO

La centralità geografica è stata un punto di forza storico di Bologna, almeno a partire dalla costruzione della rete ferroviaria nazionale dopo l'Unità d'Italia.

Ma non è un punto di forza stabile nel tempo, evolve in rapporto alle infrastrutture.

Ora, da un lato è avvenuto il formidabile e repentino azzeramento delle distanze spazio-temporali nella rete, nel virtuale, anche attraverso i "social network", ma d'altra parte le persone e le merci continuano comunque a muoversi fisicamente, anzi progressivamente si allarga la dimensione spaziale di ogni sistema di relazioni fisiche, siano esse motivate da ragioni economiche ovvero sociali. Le persone si muovono su distanze crescenti, sia nel quotidiano dei rapporti di lavoro che nella dimensione del tempo libero; le aree di gravitazione si allargano.

Per cui la centralità geografica resta un fattore importante.

Nelle condizioni attuali la centralità di Bologna si è rafforzata in contesto regionale/nazionale (grazie a TAV, aeroporto, nodo autostradale), ma nel quadro di una centralità decrescente dell'Europa nel mondo, e anche dell'Europa mediterranea rispetto a quella centro-settentrionale.

In questa sede interessa in particolare considerare la centralità di Bologna rispetto alla propria area di gravitazione regionale, data dagli asset metropolitani, le funzioni che hanno un raggio di gravitazione vasto (grosso modo corrispondenti a quelli che in termini urbanistici sono definiti i principali "poli funzionali").

Oggi Bologna ha un'area di gravitazione per i servizi metropolitani che copre non solo tutto il proprio 'vicinato' (considerando tale il territorio provinciale), ma anche tutta la Romagna e oltre (in qualche misura nord Marche e basso Veneto), mentre continua ad avere un più limitato effetto gravitativo sull'Emilia occidentale.

Soprattutto grazie all'operazione di decentramento dell'Università di Bologna nelle sedi romagnole che ha sedimentato un solido sistema di relazioni quotidiane, ma anche per altri fattori (fra i quali va ricordata l'avvenuta integrazione in HERA delle società pubbliche romagnole di erogazione servizi), si può affermare che oggi Bologna è più 'capitale' della Romagna di quanto lo fosse qualche decennio fa. Prova ne sia la scomparsa di qualunque suggestione autonomista che pure era stata presente, sia pure marginale, fino a un passato recente.

Viceversa Bologna continua a soffrire di una più ridotta funzione di 'porta regionale' rispetto all'Emilia occidentale; la lunga e faticosa discussione che ha preceduto il varo del PTR, proprio sul riconoscimento del ruolo di Bologna come 'gate' di tutta la regione ne è stata la testimonianza più recente.

Spunti per la discussione e la progettualità

1) Una relativa novità su cui riflettere è la possibile evoluzione del rapporto con Firenze, dopo che con la TAV si è sensibilmente ridotta la distanza in termini temporali.

Le aree metropolitane di Firenze e di Bologna hanno un 'peso' molto simile, per massa demografica, per occupazione, per funzioni ad ampio raggio di gravitazione, ma si differenziano per settori economici di punta; Bologna sopravanza invece Firenze in termini di massa critica economica del territorio regionale di riferimento.

Finora l'Appennino ha reso relativamente modeste le interdipendenze fra i due sistemi economico-territoriali. Non si tratta di immaginare, che attraverso la TAV, si possano incrementare relazioni di tipo quotidiano con Firenze, come anche con Milano, poiché da questo punto di vista il costo resta una barriera ancora eccessiva. Ma è indubbio che possono crescere sensibilmente le relazioni non quotidiane, sia di natura economica (relazioni fra imprese, fra soggetti professionali ...), sia di natura sociale e culturale, riferite al tempo libero.

La suggestione di un rapporto inedito con Firenze non è certo nuova, ma finora, a partire da questa, è stato prospettato e formalizzato un solo progetto: quello di un collegamento veloce fra TAV e Aeroporto Marconi, nella scommessa, non scontata, di far diventare il Marconi lo scalo principale del bacino fiorentino.

Ma la relazione con Firenze potrebbe stimolare progetti cooperazione/integrazione in vari altri campi: dalle iniziative culturali al marketing turistico, solo per citarne due. Potrebbe essere che l'elaborazione di questo Piano Strategico sia l'occasione buona per mettere sul tavolo idee interessanti?

2) Un tema che si intreccia con il tavolo dedicato all'economia e all'innovazione: Il futuro del sistema aeroportuale regionale.

La SAB ha deciso di non impegnarsi in un'operazione economico-finanziaria onerosa di 'salvataggio' dell'aeroporto di Forlì, cosa che probabilmente avrebbe rischiato di distorglierla dagli importanti investimenti necessari per ammodernare e potenziare l'aeroporto Marconi. Ma questo non fa venir meno l'esigenza di una politica coordinata regionale sul sistema aeroportuale e l'opportunità di una complementarità di obiettivi con Rimini.

Dove e come intende investire la Regione?

2 | ECOLOGIA DEI LUOGHI CENTRALI

“Ripartire dalla città”: primo obiettivo strategico del Piano Territoriale Regionale.

“Ripartire dalla città: contenere il consumo dei suoli, riqualificare le città, i centri storici e i quartieri, combattendo il degrado edilizio, urbanistico e sociale; ricostituire i tessuti consumati e strappati, creando nuove relazioni, rivalutando la quantità e la qualità degli spazi pubblici: non solo standard, ma più progetto, più cultura, più arte e bellezza.

Pensare le città di domani vuol dire avere anche il coraggio di demolire e ricostruire, di rigenerare pezzi di città e di offrire nuovi spazi collettivi di vita sociale e di verde, nuovi riferimenti di identità, condizioni vere, strutturali e percepibili di sicurezza. E vuol dire dare priorità alle reti della mobilità sostenibile: corsie preferenziali per i mezzi pubblici, trasporti urbani collettivi in sede propria, piste ciclabili.”⁶

Come abbiamo sopra richiamato, un tema con cui dobbiamo convivere e da governare è quello di una forte gravitazione di un ampio territorio metropolitano sul ‘core’, sul centro di Bologna; una gravitazione non solo, e ormai non tanto, dovuta a pendolarismi per ragioni di lavoro o di studio, ma anche e soprattutto per l’accesso saltuario ai ‘servizi rari’ e ai luoghi attrattivi che solo la città offre. Così, oltre ai 376.000 residenti, la città è vissuta quotidianamente da altre 170/180.000 persone, fra domiciliati, pendolari e saltuari.

I comuni della provincia dispongono quasi tutti di dotazioni di spazi e attrezzature pubbliche urbane al di sopra del classico standard di 30 mq pro-capite, mentre nel comune di Bologna non lo si raggiunge: ad esempio, a Ozzano Emilia 42 mq/abitante, a Calderara 45 mq/abitante, a S.Giovanni in Persiceto 48 mq/abitante; a Bologna 26,3 mq/abitante⁷, e a Bologna quegli stessi spazi devono servire in qualche misura anche i city-users, quindi il rapporto in termini reali si abbassa ulteriormente.

Ma l’aspetto quantitativo degli spazi pubblici non è ormai quello più significativo: conta soprattutto ciò che la città offre, l’attrattività, l’intensità d’uso:

- fuori dal ‘core’: qualità ambientale buona, dotazioni pubbliche abbondanti, servizi pubblici di base di buon livello, sia quantitativo che qualitativo (si pensi ad esempio all’offerta di scuole per l’infanzia), buona manutenzione dello spazio pubblico; ma, appunto, servizi pubblici solo di base, solo di base

⁶ Dalla *Relazione del Piano territoriale Regionale*.

⁷ Questa differenza non deve far pensare che gli altri comuni siano più ‘virtuosi’ del capoluogo, semplicemente il loro sviluppo urbano è avvenuto nella fase più recente quando era diventato prassi che a ogni nuova costruzione corrispondesse la cessione alla collettività di corrispondenti spazi, mentre lo sviluppo del capoluogo è avvenuto principalmente in epoca precedente, e solo a partire dagli anni settanta ha potuto in parte, e onerosamente, recuperare un pesante deficit precedente.

<http://psm.bologna.it>

anche i servizi privati: quindi ridotta attrattività, bassa intensità d'uso (in termini di sostenibilità: *bassa 'pressione'*);

- nel core: qualità ambientale deteriorata (es. qualità dell'aria), dotazione più ridotta di aree pubbliche pro-capite, qualità degli spazi pubblici più problematica (difficoltà di manutenzione, conflitti d'uso fra diverse tipologie di utenti); però gamma di offerta ricca e diversificata, gamma ampia di pubblici esercizi, di servizi rari pubblici e privati, spazi più attrattivi e vissuti, maggiore uso e consumo dello spazio pubblico e dei servizi (city-user) (in termini di sostenibilità: *maggiore 'pressione'*)

A questo proposito giova anche richiamare un fenomeno generale che però nella nostra regione si presenta più avanzato che altrove.

È tendenza diffusa e di lungo periodo che nella composizione della spesa delle famiglie diminuisca il peso della quota di spesa per acquisti di merci e aumenti la quota di spesa per acquisto di servizi 'di mercato'; ma in Emilia-Romagna è avvenuto il sorpasso, già da alcuni anni: se a livello nazionale la spesa media pro-capite per servizi ha raggiunto circa il 45%, qui da noi è stabilmente sopra il 50%. Questo fenomeno va visto in termini positivi perché è correlato al livello molto alto di occupazione femminile (qui da noi abbiamo già raggiunto "l'obiettivo di Lisbona" in materia di occupazione femminile, mentre la media italiana è lontana).

L'alta occupazione femminile comporta stili di vita e di gestione familiare che si appoggiano sull'alto livello di servizi pubblici, ma anche sull'acquisto di servizi privati di mercato: si pensi, fra l'altro, al fatto che la nostra regione primeggia in Italia per la spesa pro-capite per consumazione di pasti fuori casa. Così alta occupazione femminile e alta occupazione nei servizi si sostengono a vicenda.

E allora quelli che si è soliti chiamare "centri commerciali naturali" dovrebbero essere ormai chiamati "centri commerciali, e di servizi, naturali", poiché l'offerta di servizi conta ormai altrettanto dell'offerta commerciale.

Se è vero che alcune funzioni che svolgeva storicamente lo spazio pubblico si svolgono oggi nello spazio virtuale del web, d'altra parte "l'hardware", la fisicità degli spazi dove ci si incontra, soprattutto gli spazi pedonali e ad alta frequentazione pedonale, non ha affatto ridotto la propria importanza nella vita delle persone e in particolare nella percezione della qualità urbana ⁸.

⁸ A proposito di percezione: le indagini prodotte da vari Enti che producono classifiche delle città italiane in termini di qualità urbana (misurata attraverso una serie più o meno complessa di indicatori) danno quasi sempre Bologna ai livelli più alti delle graduatorie. Ma c'è uno scarto, un'apparente contraddizione, con la percezione generalizzata del peggioramento di qualità urbana che emerge regolarmente dai sondaggi condotti sui bolognesi. I numeri continuano a esprimere buone performance riguardo a molti degli indicatori utilizzati; anche l'immagine percepita di Bologna nel resto del paese gode tuttora di una considerazione elevata; ma chi abita la città esprime soprattutto la percezione della tendenza al

Le centralità urbane: quel mix di beni culturali, risorse ambientali, capitale sociale, concentrazioni di servizi e attività rare e attrattive (i centri commerciali naturali), sono merce rara, risorsa non facilmente riproducibile; quindi da considerare ‘beni comuni’.

Il funzionamento dei luoghi centrali e attrattivi rappresenta una condizione cruciale per i residenti, come per i city-users e i turisti: fattore chiave della qualità della vita e delle economie di relazione.

I luoghi centrali sono *ecosistemi complessi* nei quali si concentra la pressione, i conflitti di esigenze e d’uso fra le diverse categorie di utenti, fra residenti e non, fra residenti e gestori di attività economiche, ma anche fra persone di diverse fasce di età. Sono luoghi che richiedono il massimo di cura, di progettualità, di capacità di integrazione fra politiche settoriali diverse.

L’obiettivo di “riabitare la città” e la possibilità di frenare lo sparpagliamento insediativo dipendono soprattutto da due condizioni: la possibilità di offrire in città opportunità abitative a costi contenuti e l’attrattività e qualità dell’ambiente urbano, e in particolare dei suoi luoghi centrali.

Spunti per la discussione e la progettualità

Si individuano più direzioni complementari lungo le quali può svilupparsi la progettualità:

a) *progetti di convivenza*, di gestione dei conflitti sui luoghi già centrali e sovraccarichi: attraverso la gestione attiva degli spazi critici secondo gli orari, il calendario, l’agenda della città.

Anche se ora, con la liberalizzazione degli orari delle attività private, alcune leve in mano all’Amministrazione vengono a mancare o a indebolirsi, ciò nonostante il tema della gestione degli orari non può essere abbandonato. Restano governabili, ad esempio, gli orari dei servizi pubblici, a partire dal trasporto pubblico, o quelli di ‘Sirio’; e dove non può arrivare il ‘government’ occorre operare in termini di ‘governance’.

La gestione attiva degli spazi pubblici è un campo elettivo per iniziative di sussidiarietà, per promuovere progetti dal basso, dove il terzo settore e il volontariato possono essere protagonisti.

b) progetto d’uso transitorio degli spazi dismessi. Purtroppo passa spesso molto tempo fra la defunzionalizzazione di determinati complessi immobiliari e la maturazione delle condizioni per il loro riuso e in questo frattempo l’abbandono

peggioramento. Si vedano in proposito in bibliografia le indagini prodotte da Legambiente, da ISTAT, da ILSOLE24ORE.

favorisce occupazioni da parte di funzioni marginali e abusive, per non dire rischi di situazioni criminose.

Gestire le aree dismesse, anche favorendo usi transitori, gestendo proposte dal basso, offrendo opportunità insediative temporanee a funzioni che non troverebbero spazio in regime di mercato è pratica utile non solo alla città ma conveniente per la stesse proprietà degli immobili in disuso.

c) progetti di qualità degli spazi stradali, non determinati dalle sole esigenze della circolazione e dalle geometrie delle norme tecniche ministeriali, ma intesi a essere anche spazi di relazione fra persone, e prefigurati per consentire la compatibilità di più usi.

d) il rafforzamento di altre centralità urbane, per dilatare/diluire la fruizione, per ridurre la pressione su aree ristrette sovraccariche.

Fra le (non molte) novità che si sono realizzate a Bologna nell'ultimo ventennio spiccano due realizzazioni di successo proprio in materia di nuovi luoghi ad alta attrattività: la sala Borsa e il distretto della Manifattura delle Arti intorno al Porto. Luoghi eccellenti che certo contribuiscono ad arricchire l'offerta e a distribuire la domanda. Ma sono sempre dentro al perimetro del Centro Storico.

D'altra parte nuove centralità non si possono creare dal nulla: occorre costruire progetti dove ci sono precondizioni e opportunità favorevoli.

Si indicano di seguito alcuni temi, fra altri possibili, sui quali lavorare per rafforzare il valore di centralità e di attrattività di altri luoghi, nella città e soprattutto nel resto territorio metropolitano, sviluppando punti di forza e opportunità che già si offrono.

Alcune delle linee di lavoro che seguono riprendono spunto dalla suggestione delle "sette città" indicate nel PSC di Bologna, provando a dilatarne la visione e la portata dall'area centrale al più vasto territorio metropolitano.

Punti di forza/opportunità delle altre centralità storiche nella provincia.

Oltre al centro storico di Imola, nel resto del territorio provinciale, si contano poche altre aree urbane con connotati relativamente solidi di centralità, valenza di centri commerciali naturali o di aree mercatali a intensa fruizione, unita a una capacità di offerta di servizi e di attività culturali: senza volere fare graduatorie si evidenziano in primo luogo S. Giovanni e Casalecchio.

Più deboli, però in via di progressivo consolidamento come luoghi centrali: S. Lazzaro, Budrio, Castel San Pietro, Castelmaggiore (da segnalare ad esempio il concorso di idee per l'area centrale di San Lazzaro nell'ambito di 'smart cities').

Altri in oggettiva difficoltà, come Porretta dopo la chiusura delle Terme, un centro che peraltro ha svolto storicamente e svolge un ruolo essenziale nel proprio contesto e quindi merita e richiede il massimo di sostegno.

<http://psm.bologna.it>

Appena fuori provincia ma strettamente legate a Bologna: Cento e Castelfranco.

La fine della stagione della realizzazione dei grandi ipermercati e la nuova attenzione delle catene distributive alle strutture di taglia media può essere un'opportunità per nuovi Progetti di Valorizzazione Commerciale (PVC) in queste aree centrali?

Come favorire l'incremento di offerta di servizi privati non di base in queste centralità esterne al capoluogo?

Gli spazi culturali e il relativo calendario di iniziative sono un ingrediente essenziale per il rafforzamento di 'centralità decentrate'. Le politiche culturali possono giocare un ruolo forte, se coordinate alla scala vasta: si può pensare di programmare l'offerta culturale decentrata, come si è già fatto per le biblioteche?

Punti di forza/opportunità di altre centralità dentro al cuore metropolitano.

Nel recente passato si è investito molto per cercare di costruire dei luoghi di centralità, di aggregazioni di servizi, in ciascuno dei Quartieri amministrativi: in particolare attraverso i Centri civici e le biblioteche di quartiere. Ma solo in qualche caso lo sforzo ha avuto successo, perché nuove centralità non si creano dal nulla, laddove mancano caratteri sedimentati di identità storica o forti magneti.

Oggi è ormai consapevolezza comune che, in una prospettiva di governo metropolitano, gli attuali Quartieri amministrativi prevalentemente non funzionano, anche in quanto a suo tempo ritagliati sulla base di criteri astratti e 'politici' (vedi la frammentazione del centro storico), senza tenere conto che un'unità di governo locale, per suscitare senso di appartenenza comunitaria e non essere semplicemente un riferimento burocratico, ha bisogno prima di tutto essere un 'luogo', un'identità spaziale che abbia qualche radice nella cultura e nella memoria, ha bisogno di avere un aggregato di servizi non solo pubblici ma anche privati riconoscibile come 'centro', e possibilmente anche di confini percepibili (non la mezzera di una strada).

A parte il Centro Storico, non sono molti i luoghi dentro alla città che conservano una residua identità storica, associata a una relativa concentrazione di attività private di vicinato: forse solo la Bolognina, Borgo Panigale in quanto ex-municipio, Santa Viola, ... La più volte avviata e rinviata riforma dei Quartieri nella direzione di nuovi Municipi riuscirà a tenere conto di questi aspetti questa volta?

Alla riforma dei Quartieri sembra coerente associare anche un ripensamento delle forme finora perseguite di decentramento dentro alla città: hanno ancora senso le biblioteche di Quartiere, che offrono tutte un servizio simile (e similmente poco efficace rispetto al 'top' della Sala Borsa)? O dovrebbe essere ripensate, forse nella direzione di una qualche diversificazione e specializzazione?

Punti di forza/opportunità della 'città della ferrovia'.

La risorsa del formidabile volume dell'interscambio fra flussi locali e flussi regionali/nazionali/ internazionali nella Stazione centrale. La sua altissima accessibilità dalla rete

<http://psm.bologna.it>

nazionale ne fa un luogo straordinariamente conveniente per meeting veloci fra persone provenienti da diverse regioni e interessate a un'andata e ritorno in giornata, a condizione che trovino nella stazione stessa o nelle immediate vicinanze servizi adeguati. Oggi è un luogo di puro transito; quando e come potrà diventare anche un luogo attrattivo in cui 'andare'?

Il *Quartiere fieristico*: una grande infrastruttura rivolta a un mercato di eventi fortemente competitivo e in rapida evoluzione. Come saranno le fiere fra 10/20 anni? Che tipo di spazi serviranno e che ruolo giocherà l'ICT? Inoltre si tratta di un grande insieme di spazi utilizzato non tutto l'anno; potrebbe essere una risorsa usabile anche per altro nei momenti in cui non ci sono fiere?

E ancora: il CAAB, in futuro il Tecnopolo all'ex-Manifattura Tabacchi, le aree ferroviarie dismettibili (allo scalo San Donato oltre che al Ravone); e il link straordinario fra tutti questi, la Fiera e la Stazione centrale, realizzabile lungo il percorso della linea ferroviaria di cintura: un campo eccezionale per strategie di respiro metropolitano.



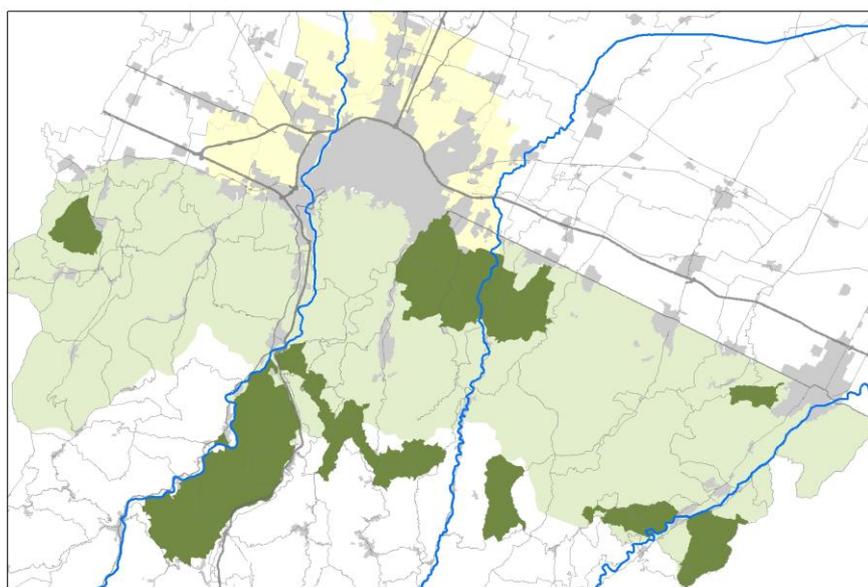
La "città della ferrovia" nel PSC di Bologna

Punti di forza/opportunità della *prima collina*.

Se si rilegge l'immagine e la strategia della "Città della collina" del PSC di Bologna estendendola a tutta la prima fascia collinare provinciale, dai colli del Samoggia a quelli imolesi, si abbraccia un compendio di risorse che comprende Parchi regionali (dell'Abbazia di Monteveglio, di Monte Sole, dei Gessi Bolognesi e Calanchi dell'Abbadessa, dei Gessi Romagnoli) e altre aree protette (Contrafforte Pliocenico, ecc.).

Un mosaico di aree, in alcune delle quali tiene la produzione agricola (vini di qualità) e in altre prevale una progressiva rinaturalizzazione (evidenziata emblematicamente dalla ormai stanziale famiglia di lupi a due passi da S.Lazzaro). La stretta contiguità al sistema urbano e infrastrutturale della Via Emilia ne comporta una fruizione agevole e ampia, ma l'offerta è poco strutturata (al di là della costellazione di ristoranti a base di crescentine e il numero in crescita di bed&breakfast). La recente ricomposizione, decisa dalla Regione per ragioni di risparmio, degli organi gestionali delle diverse aree protette regionali – da Monteveglio ai Gessi Bolognesi - può essere occasione per una visione d'insieme, anche oltre il perimetro delle singole aree tutelate? Il recente progetto del "sentiero 900" o "Tangenziale verde" presentato dalla Consulta dell'Escursionismo (ossia il progetto di un sentiero trasversale alle valli dal Samoggia all'Idice) può essere l'esempio per altri progetti di respiro territoriale? La collina può essere un 'prodotto vendibile'?

E poi come correlare la fascia della collina in un disegno unitario di valorizzazione con i progetti che riguardano i 'lungo-fiume' di Reno e Savena-Idice e i 'cunei agricoli' di pianura?



<http://psm.bologna.it>

Punti di forza/opportunità della ‘città dell’autostrada’

Se si rilegge l’immagine e la strategia della “Città della Tangenziale” del PSC di Bologna estendendola alla dimensione metropolitana e regionale, la figura che emerge è quella di una ‘catena’ che si snoda in sequenza *dall’IKEA di Piacenza fino all’IKEA di Rimini*. Intorno a quasi tutti i caselli autostradali si sono formati aggregati cospicui di attività della grande distribuzione e della logistica (nuove centralità, a modo loro); nel bolognese: i caselli di Imola, Castel San Pietro, Casalecchio, Interporto.

L’Autostrada stessa costituisce, di fatto, una continuativa *vetrina* dell’economia regionale.

Per sommatoria non programmata di singole programmazioni provinciali o locali, si è formata questa catena di poli di attrazione che complessivamente muove ingenti quantità di risorse, di persone e di merci.

Prendendo atto, piaccia o no, del fatto ormai compiuto, ci si può chiedere: è possibile rovesciare in sinergia la concorrenza/duplicazione fra i poli? É possibile rinforzarne il valore aggiunto per il territorio (forse integrando l’offerta commerciale con quella di servizi) in forme non concorrenziali con i centri commerciali naturali nei centri storici?

3 | RIQUALIFICAZIONE/RIGENERAZIONE URBANA ED EFFICIENZA ENERGETICA

Da oltre 30 anni le città hanno cominciato ad affrontare la riqualificazione urbana, ma con motivazioni che nel tempo si sono evolute.

Nella fase iniziale, il tema nasceva principalmente dalla constatazione della presenza di consistenti aree urbane dismesse o in disuso e dall'esigenza di riutilizzarle e riconvertirle. Le motivazioni iniziali derivavano dalla necessità di affrontare seri problemi di bonifica ambientale e degrado lasciati dalle ex-industrie, di dare risposte occupazionali alla deindustrializzazione, ma soprattutto di rimettere in valore grandi patrimoni insediativi altrimenti inutilizzabili.

L'attenzione e la discussione hanno riguardato quindi essenzialmente le aree industriali dismesse, e, in quanto del tutto assimilabili, i grandi impianti di pubblica utilità in disuso: aree annonarie, scali ferroviari, aree militari ecc... Si è trattato e si tratta prevalentemente di aree di consistenti dimensioni, in genere di proprietà uniche o poco frazionate, nelle quali ridisegnare completamente le funzioni, l'assetto urbano, l'infrastrutturazione. Gli interventi da prevedersi sono stati e sono del tutto sostitutivi (salvo la sporadica conservazione per nuove funzioni di elementi di archeologia industriale ...), dando luogo a tessuti urbani e tipologie edilizie del tutto differenti dalle preesistenze.

I finanziamenti statali, attraverso i vari PRU e PRUSST, hanno contribuito soprattutto a interventi di questo tipo e dimensioni. Ma anche i finanziamenti regionali dell'Emilia-Romagna attraverso la L.R. 19/98, pur allargando le tematiche urbanistiche ad altre problematiche, hanno riguardato in prevalenza aree consistenti di questa natura.

L'attenzione si è anche allargata ai quartieri residenziali obsoleti, ma solo laddove un'estesa proprietà pubblica ha consentito di programmare trasferimenti dell'utenza e di disporre di finanziamenti specifici. Con questo, al tema della riqualificazione urbana si sono progressivamente associati anche obiettivi sociali (recupero di situazioni di degrado sociale), e in questo filone si inserisce il più recente programma di finanziamenti statali attraverso i Contratti di Quartiere.

Inoltre negli anni più recenti ha progressivamente preso corpo nel dibattito culturale la preoccupazione per il consumo di suolo; così le politiche per la riqualificazione della città hanno assunto in modo crescente il compito di fornire alternative alla crescita urbana per espansione.

Va detto che in questa accezione della riqualificazione urbana c'è ancora molto da fare, anche nel nostro territorio.

Il PSC del comune di Bologna individua circa 230 ettari di ambiti di riqualificazione o di sostituzione. Altri 340 ettari sono individuati nei PSC di altri 30

<http://psm.bologna.it>

comuni della provincia (e in questa cifra mancano ancora i dati di altri comuni fra cui quelli di Imola e dei comuni imolesi: si pensi alle aree a nord della stazione di Imola ...).

Quindi ci sono *estese e importanti opportunità di nuovi insediamenti anche senza consumo di suoli 'vergini'* (senza con questo nascondersi le grandi difficoltà, emblematicamente rappresentate dal trascinarsi ormai quindicennale della vicenda delle aree ferroviarie o dagli esiti in questa fase deludenti dei bandi per la vendita di alcune aree militari).

Ma oggi emerge con forza nelle politiche pubbliche riguardo al rinnovo urbano un altro ordine di motivazioni, che si affianca e si somma a tutti quelli precedenti: il tema dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio e dell'esigenza di ridurre i consumi energetici in tutto il settore civile. In Emilia-Romagna si aggiunge poi il tema dell'adeguamento strutturale del patrimonio edilizio in seguito alla riclassificazione sismica del territorio regionale, tema reso purtroppo drammaticamente evidente proprio in questi giorni.

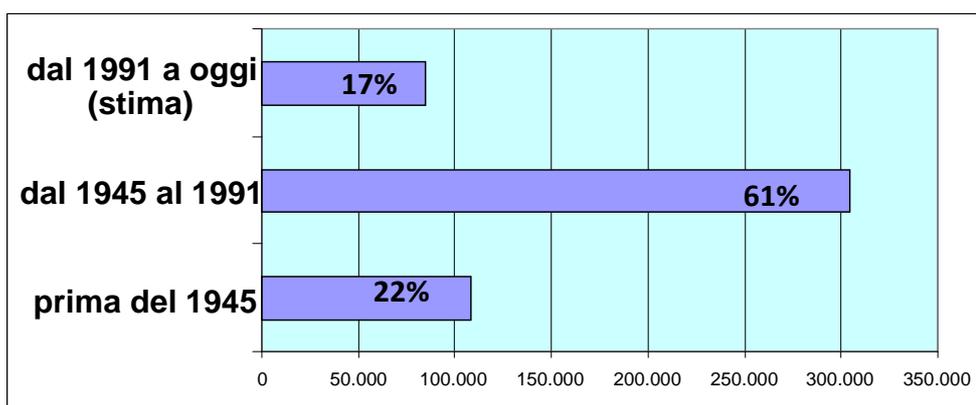
Queste motivazioni più recenti (freno al consumo di suolo e ai consumi energetici, miglioramento strutturale) allargano di molto il campo di attenzione: il tema della riqualificazione urbana si dilata dagli insediamenti dismessi o comunque obsoleti a tutto il patrimonio edilizio di vecchia data, ossia al patrimonio in uso. Da politica mirata a determinate particolari situazioni o aree speciali, diventa politica generale.

A questa progressiva estensione delle motivazioni e del campo di intervento corrisponde anche un'innovazione lessicale: nei documenti più recenti è entrato in uso il termine "rigenerazione urbana" a cui si è diffusamente attribuito questo significato più ampio: il Piano Territoriale Regionale esprime l'obiettivo della "rigenerazione del sistema insediativo per renderlo competitivo".

I consumi di energia del settore civile (residenza e terziario) pesano sull'insieme dei consumi energetici per oltre il 30% in Italia e per circa il 40% nel territorio bolognese, e in particolare pesano per quasi la metà sui consumi elettrici finali. Questo settore è quello che, già negli anni scorsi, ha dato il contributo più sostanziale all'avvicinamento da parte dell'Italia all'obiettivo europeo di riduzione dei consumi del 20%, oltre a contribuire all'obiettivo del 20% di produzione energetica da fonti rinnovabili. Ma sarà necessario che dia un contributo ancora maggiore nei prossimi anni.

La gran parte degli edifici oggi esistenti è stata costruita nel dopoguerra, prima che entrassero in vigore normative che hanno cominciato a prescrivere livelli minimi di prestazioni agli impianti; in provincia di Bologna oltre il 60% degli edifici abitativi è stato costruito fra il 1945 e il 1990, e si tratta di oltre 300.000 alloggi, tutti fortemente energivori, salvo parziali miglioramenti con sporadici interventi successivi.

Naturalmente il problema riguarda anche gli edifici anteriori al 1945, salvo il fatto che in questo caso le tecniche intervento devono tenere conto della tutela dei valori storici o testimoniali: con questi si supera l'80% delle abitazioni e si superano le 400.000 unità.

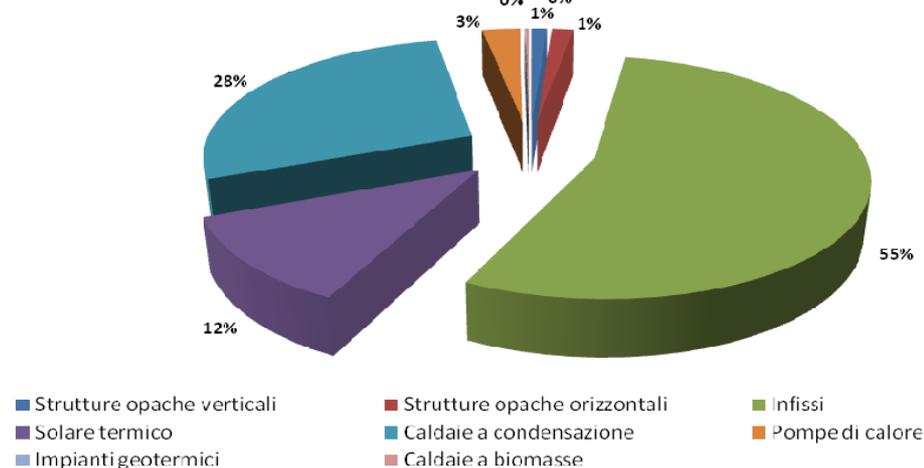


Edifici abitativi per epoca di costruzione in provincia di Bologna ⁹.

Alcuni provvedimenti riferiti al settore (ultimo il decreto 28 del 3/3/2011) hanno finora privilegiato l'inserimento negli edifici di fonti energetiche rinnovabili; altri provvedimenti (in particolare gli sgravi fiscali del 55%) hanno favorito prevalentemente interventi leggeri sull'involucro (nuovi infissi, 'cappotto' ...) e sugli impianti. Il risultato della politica di sgravi fiscali è stato una mole di interventi molto rilevante e complessivamente efficace nel ridurre complessivamente i consumi, anche se spesso si è trattato di interventi parziali, poco organici, non preceduti da una diagnosi precisa dei 'mali' dell'edificio; interventi che hanno potuto agire in qualche misura parziale sull'efficienza energetica, ma non su altri aspetti: sicurezza sismica, isolamento acustico, ...

⁹ Dati ISTAT 2001 + stima riguardo alle costruzioni successive.

Distribuzione interventi per tipologia



Tipologie di interventi che hanno usufruito della detrazione fiscale del 55% (fonte ENEA)

Secondo il “Piano d’azione europeo sull’efficienza energetica” versione 2011 il potenziale risparmio energetico ottenibile con interventi di efficientamento energetico nel settore civile (residenza e terziario) viene addirittura quantificato in una quota variabile dal 50 al 75 per cento. Il Piano Energetico Regionale assegna al settore civile un obiettivo di riduzione del 26% dei consumi al 2020, che rappresenta quasi la metà (il 47%) dell’obiettivo complessivo di riduzione dei consumi da raggiungere fra tutti i settori.

E questi impegni si riverberano su ciascun comune attraverso il Patto dei Sindaci. Il Piano d’Azione per l’Energia Sostenibile (PAES) elaborato dal Comune di Bologna assegna agli interventi sugli edifici residenziali e terziari il 54% dell’obiettivo complessivo di riduzione dei consumi.

Ma per raggiungere obiettivi di questa portata di riduzione dei consumi nel patrimonio edilizio non è determinante costruire i nuovi edifici in Classe A. I nuovi edifici realizzati ogni anno rappresentano una quota ormai inferiore all’1% del patrimonio complessivo: l’obiettivo richiede soprattutto di realizzare interventi diffusi di adeguamento dei vecchi edifici.

L’Unione Europea ha, infatti, assunto l’obiettivo che venga riqualificato dal punto di vista energetico almeno il 2% dell’intero patrimonio edilizio ogni anno (e il 3% per gli edifici pubblici); ma attualmente siamo lontani da questo ritmo.

In ogni caso, gli strumenti per agevolare l’efficienza energetica degli edifici e il risparmio hanno agito finora sul versante delle normative tecniche (definizioni di livelli minimi di prestazioni energetiche nei nuovi edifici e nelle ristrutturazioni rilevanti) e sul versante fiscale, mentre le politiche urbane e la strumentazione urbanistica dei comuni non sono ancora state reindirizzate in questa direzione e non svolgono ancora il ruolo efficace che potrebbero e dovrebbero svolgere.

La Regione Emilia-Romagna con la legge regionale 6 del 2009 ha dato un respiro strategico al rinnovo del patrimonio edilizio attraverso il nuovo Art. 7 ter che è stato aggiunto alla L.R.20, e che appare utile qui richiamare:

“[...] la pianificazione urbanistica stabilisce incentivi volumetrici e altre forme di premialità progressive e paramtrate ai livelli prestazionali raggiunti, per realizzare i seguenti obiettivi di interesse pubblico:

- promuovere la riqualificazione urbana, anche attraverso interventi edilizi che qualificano i tessuti urbani e, nel contempo, disincentivare la diffusione insediativa e il consumo di suolo;

- realizzare un significativo miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici [...];

- incentivare la realizzazione di interventi di adeguamento o miglioramento sismico [...];

- promuovere l'eliminazione delle barriere architettoniche;

- assicurare il rispetto dei requisiti igienico sanitari degli abitati e dei locali di abitazione e lavoro, nonché dei requisiti relativi alla sicurezza degli impianti [...].”

Con questo articolo la riqualificazione urbana diventa politica urbanistica generalizzata, esce dal recinto degli “ambiti da riqualificare” da trasformare con Piani Attuativi, diventa indirizzo da perseguire anche attraverso gli interventi diretti e diffusi regolamentati dai RUE.

Questa nuova impostazione trova infine conferma quale obiettivo generale, e non solo settoriale, della Regione con il nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR) approvato il 3/02/2010, che afferma l'obiettivo della “*rigenerazione dei tessuti urbani consolidati attraverso la ristrutturazione e la sostituzione edilizia per raggiungere elevati standard di qualità architettonica e di efficienza energetica del patrimonio esistente, in coerenza con le politiche regionali in tema di qualità ambientale e sviluppo sostenibile del territorio*”.

Visto da un altro punto di vista, considerando la crisi economica che il paese sta attraversando e il rilievo specifico che la crisi ha assunto per il settore edilizio, la rigenerazione urbana rappresenta la possibilità per il settore di riconvertire la propria attività e occupazione in termini di sostenibilità ambientale e territoriale.

Porsi l'obiettivo della rigenerazione del patrimonio edilizio complessivamente inteso significa porsi l'obiettivo di intervenire su insediamenti non solo più estesi, ma che hanno caratteristiche affatto diverse da quelli dove si è intervenuti con la ‘classica’ riqualificazione urbana e i suoi strumenti (i PRU e simili ...); si tratta, infatti, di:

- tessuti urbani che di norma non necessitano di trasformazioni sostanziali dell'impianto urbano e delle funzioni insediate, ma nei quali occorre operare dentro ad un impianto consolidato (con i suoi eventuali limiti ...);

<http://psm.bologna.it>

- edifici prevalentemente in uso, dove si richiede di intervenire in presenza dell'utenza o, in alternativa, di disporre di soluzioni 'parcheggio;'
- proprietà piccole, frazionate ed eterogenee, committenti con ridotta disposizione imprenditoriale e ridotta disposizione all'investimento;
- interventi la cui fattibilità economica non può godere del sostanziale incremento di valore derivante dal cambio d'uso, che è la principale molla della riconversione degli insediamenti produttivi dismessi.

Si tratta quindi di tutt'altre problematiche, che richiedono approcci specifici, in primo luogo dal punto di vista delle disposizioni urbanistiche, poi dal punto di vista dell'approccio progettuale, e ancora dal punto di vista delle tecniche di intervento, delle procedure, delle forme di incentivi e di finanziamento.

Finora gli interventi di demolizione e ricostruzione, che sarebbero certamente più efficaci non solo in termini di efficienza energetica ma di ammodernamento complessivo degli edifici (strutturale, acustico, del benessere indoor ...) sono sostanzialmente penalizzati ed economicamente improponibili per gli edifici abitativi, non solo per la maggiore difficoltà dovuta all'uso in atto, ma anche per la mancanza di incentivi fiscali (sono esclusi dalle detrazioni di cui possono invece godere le ristrutturazioni) e per la mancanza, in generale, di incentivi di natura urbanistica. La prima questione rimanda a modifiche del quadro legislativo nazionale, ma la seconda può e deve essere affrontata a livello locale.

Finora, solo pochissimi Comuni hanno elaborato o stanno elaborando Regolamenti Urbanistico-Edilizi che vanno in questa direzione; ma si tratta ancora di esperienze alquanto circoscritte. Se, per quanto riguarda la costruzione di nuovi edifici, diversi comuni, dopo l'esempio pioniero di Faenza, hanno introdotto forme di premialità per favorire il raggiungimento di determinati requisiti prestazionali migliorativi rispetto a quelli cogenti, pochissimi invece sono i casi, in tutta la regione, di normative premiali rivolte agli interventi sul patrimonio edilizio esistente.

Il RUE di Bologna è stato forse il primo in regione ad affrontare il tema, prevedendo un incremento volumetrico fino al 20% per favorire interventi di demolizione e ricostruzione; qualche altro comune più recentemente si è spinto su questa strada: ad esempio in provincia di Bologna San Lazzaro e Castenaso. Ma si tratta di norme che non hanno ancora avuto il tempo sufficiente per consentire di vederne e valutarne i risultati; e anzi è possibile che, riguardo agli edifici abitativi, non si stiano ancora rivelando efficaci.

3.1 | Spunti per la discussione e la progettualità

Vi sono buone ragioni generali per introdurre norme che attribuiscono premi in forma di cubatura aggiuntiva nel caso di demolizione e ricostruzione di vecchi edifici (al netto, ovviamente, di quelli tutelati per il loro interesse storico o testimoniale): secondo tutta la cultura urbanistica e ambientale più recente, una città compatta e ragionevolmente densa è più sostenibile.

E, nella provincia di Bologna, sovente vi sono anche pre-condizioni favorevoli: prevalgono, infatti, densità urbane medio-basse e buone dotazioni di servizi, per cui si profila anche più economico servire un incremento di popolazione dentro aree già urbane piuttosto che in espansione. Ma non si possono sottacere le problematiche: spesso nei tessuti di vecchio impianto vi è una condizione di equilibrio precario fra carico urbanistico, capacità delle reti infrastrutturali, dotazioni di vicinato di verde e parcheggi.

Problematico è anche il consenso sociale: ogni trasformazione che avvenga in aree intensamente abitate e vissute può essere percepita come peggioramento di equilibri dati, può dare luogo a comprensibili resistenze che sono invece assenti o più deboli nel caso di nuove urbanizzazioni periferiche; occorrono quindi analisi attente delle condizioni urbanistiche dei diversi tessuti urbani (epoca, tipologie, dotazioni, valori identitari, condizioni ambientali) e ricette differenziate per i diversi tessuti; e assume un ruolo fondamentale il percorso di partecipazione e coinvolgimento.

Inoltre l'ammodernamento di edifici abitati, l'aver a che fare con una committenza costituita da famiglie, richiede approcci nuovi, che tengano conto di una ridotta competenza e disposizione imprenditoriale, di una varietà di esigenze e progetti di vita in rapporto alle diverse età e tipologie familiari, ma che sappiano anche intercettare il bisogno diffuso di tutelare dal deprezzamento il valore economico del patrimonio familiare, spesso concentrato proprio nel bene-casa.

Occorre quindi uno sforzo di innovazione e sperimentazione per mettere a punto modalità e meccanismi di intervento su misura per questi obiettivi; serve innovazione da parte della pubblica amministrazione, da parte delle imprese, da parte dei progettisti.

Potrebbe servire disporre di qualche lotto edificabile libero a rotazione per operazioni di trasferimento; oppure, per lo stesso uso, di alloggi liberi (a quali condizioni potrebbe essere coinvolto l'inventuto che si è accumulato in questa fase?).

Potrebbero sperimentarsi forme innovative di applicazione dei meccanismi della perequazione e della compensazione.

Potrebbe essere utile un ruolo proponente e protagonista da parte delle associazioni della piccola proprietà e degli amministratori di condominio. E inoltre strumenti finanziari studiati ad hoc da parte delle banche.

Il campo di possibile innovazione appare ampio.

4 | EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE

Le politiche per l'accesso alla casa sono una componente fondamentale del welfare locale.

Abbiamo visto in precedenza come il comune di Bologna si caratterizzi, nel confronto con le altre città italiane, per un'elevatissima quota di nuove iscrizioni anagrafiche annuali ogni 1000 abitanti, e nel contempo un'altrettanto elevata quota di cancellazioni: significa che la città attira molti ma, nello stesso tempo, allontana molti, e in questo gioca indubbiamente, fra altri fattori, il costo dell'abitazione. La possibilità di offrire condizioni abitative ragionevoli a prezzi abbordabili si evidenzia così come una condizione cruciale per l'accoglienza e soprattutto la stabilizzazione di nuove risorse umane.

La capacità di accoglienza è da sempre un fattore di competitività per una città che ha nella numerosa popolazione studentesca un serbatoio senza pari di risorse umane, vitalità, capacità di innovazione, contaminazione culturale; ma lo diventa ancora di più in questa fase in cui la struttura demografica alimenta un flusso migratorio, dall'Italia e dall'estero, che è diventato una necessità di questo territorio, se si vogliono evitare carenze dell'offerta di lavoro in determinati settori e tassi rischiosi di invecchiamento.

La presenza di un'adeguata offerta di alloggi in affitto, sia pubblici che privati, rappresenta la condizione per rispondere a diverse tipologie di domanda; e non si tratta solo delle famiglie a reddito particolarmente basso o disagiate e degli immigrati extracomunitari, si tratta anche delle giovani coppie, delle persone nella fase iniziale dell'inserimento nel mondo del lavoro, di lavoratori che devono risiedere a Bologna per periodi transitori, in genere di tutti gli strati di popolazione meno radicati nella realtà locale e pur indispensabili alla nostra economia locale.

Proprio nelle città dinamiche e competitive diventa significativo nella domanda abitativa, ancorché quantitativamente secondario, il segmento costituito da esigenze abitative transitorie, anche molto brevi (pochi mesi, un anno ...), derivanti da percorsi formativi post-universitari, stage di lavoro, contratti a progetto, ecc.

Nei punti che seguono vengono ripresi estesamente i contenuti di un corposo dossier prodotto dall'Amministrazione Provinciale nel 2012: *"Bologna social housing: la condizione abitativa in provincia di Bologna"* e pubblicato in: www.provincia.bologna.it/pianificazione/

Nel seguito si riprendono da tale dossier alcuni esiti essenziali, rimandando a esso per ogni approfondimento, in particolare sull'entità del disagio abitativo e dell'offerta abitativa sociale.

5 | IL DISAGIO ABITATIVO

Degli oltre 7.000 sfratti emessi in regione Emilia-Romagna nel 2010 più della metà si concentra nelle tre province centrali di Bologna, Modena e Reggio Emilia.

Tra il 2001 e il 2010 gli sfratti emessi nella provincia di Bologna sono passati da 779 a 1.718 (+120%). Di questi ultimi il 46% ha riguardato il comune capoluogo e il 54% altri comuni della provincia, prevalentemente quelli riconosciuti come “ad alta tensione abitativa”¹⁰. Gli sfratti per morosità sono passati da 490 del 2001 a 1.559 del 2010, a mostrare un fenomeno in crescita più che proporzionale (+220%), con ritmi praticamente doppi, rispetto all’andamento complessivo degli sfratti; oggi rappresentano oltre il 90% degli sfratti.

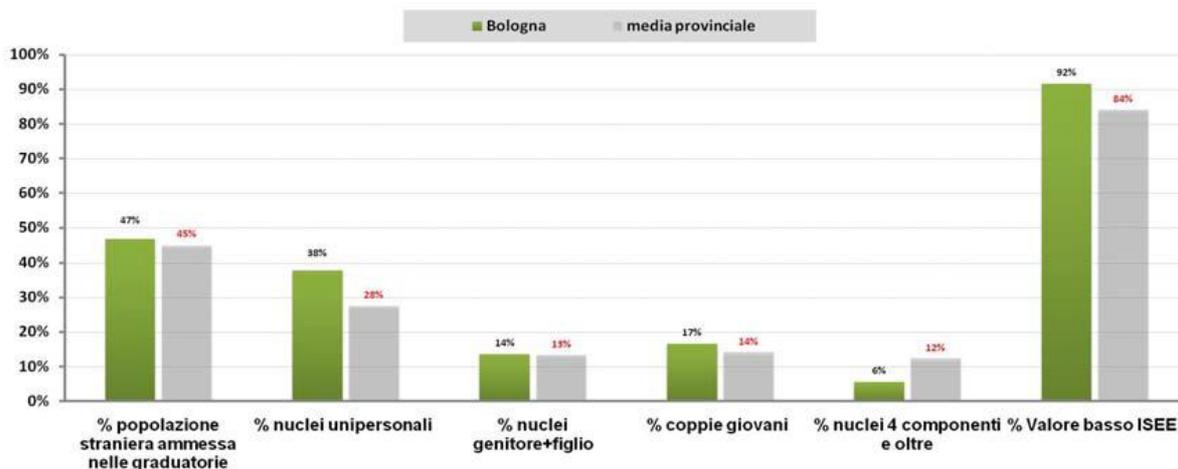
Oltre agli sfratti, gli indicatori che esprimono un’esplicita esigenza di aiuto sul fronte della casa (domanda esplicita), sono essenzialmente due: le graduatorie per l’accesso all’Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) e le graduatorie per l’accesso al Fondo Sociale per l’affitto.

Le domande valide per l’ERP nell’area bolognese sono circa 15.000, concentrate per l’80% nei comuni ad Alta Tensione Abitativa. Il solo comune di Bologna rappresenta il 63% dei casi. Circa il 45% delle domande valide è stata presentata da famiglie straniere. La concentrazione di stranieri nelle graduatorie ERP, rispetto alla media provinciale, è più rilevante nelle associazioni/unioni Valle del Samoggia, Terre d’Acqua e Reno Galliera. Ad esclusione del comune Capoluogo, le graduatorie degli altri ad Alta Tensione Abitativa si caratterizzano per una scarsa presenza di giovani coppie e per un’alta presenza di famiglie con più di quattro componenti (condizione che caratterizza anche le graduatorie del resto dei comuni più periferici). Oltre la metà delle domande per un alloggio di ERP a Bologna appartiene a famiglie unipersonali o con due componenti. La stragrande maggioranza dei nuclei familiari presenti nelle graduatorie ha un basso valore di ISE, con una geografia abbastanza omogenea su tutto il territorio, ma con punte tra il 92% e il 94% a Bologna e Imola.

Tra i nuclei familiari assegnatari di alloggi ERP nella provincia di Bologna, il 9,4% è di origine straniera. Il numero medio dei componenti delle famiglie straniere assegnatarie supera i 4 membri; al contrario, tra le famiglie italiane che vivono in un alloggio di ERP, si contano invece mediamente 2 persone. La domanda di “casa popolare” da parte degli stranieri è maggiore di quella degli italiani: ha presentato domanda agli ultimi bandi pubblicati 1 famiglia straniera ogni 5 (circa il 20% dei residenti) contro 1 famiglia italiana ogni 50 (circa il 2% dei residenti). Delle assegnazioni di alloggi ERP beneficiano maggiormente gli italiani: infatti, ha ottenuto un alloggio un decimo delle famiglie straniere richiedenti (rappresentative del 2% dei residenti

¹⁰ Oltre al capoluogo: Anzola, Calderara, Casalecchio, Castelmaggiore, Castenaso, Granarolo, Imola, Pianoro, San Lazzaro di Savena, Sasso Marconi.

stranieri) contro un quinto delle famiglie richiedenti italiane (lo 0,4% dei residenti italiani). Ciò significa che l'elevato disagio abitativo espresso dagli stranieri è assai meno soddisfatto di quello espresso dagli italiani.



Caratteristiche delle domande ERP nel comune e nella provincia di Bologna

Le domande ammesse al contributo del Fondo Sociale per l'affitto, selezionate sulla base di parametri riferiti al reddito e all'incidenza del costo dell'affitto sul reddito, sono in provincia di Bologna 12.361, il 72% concentrato nei comuni ad alta tensione abitativa, il 48% nel solo comune capoluogo (5.888 domande). Spiccano anche Imola con 872 domande e Casalecchio con 684 domande.

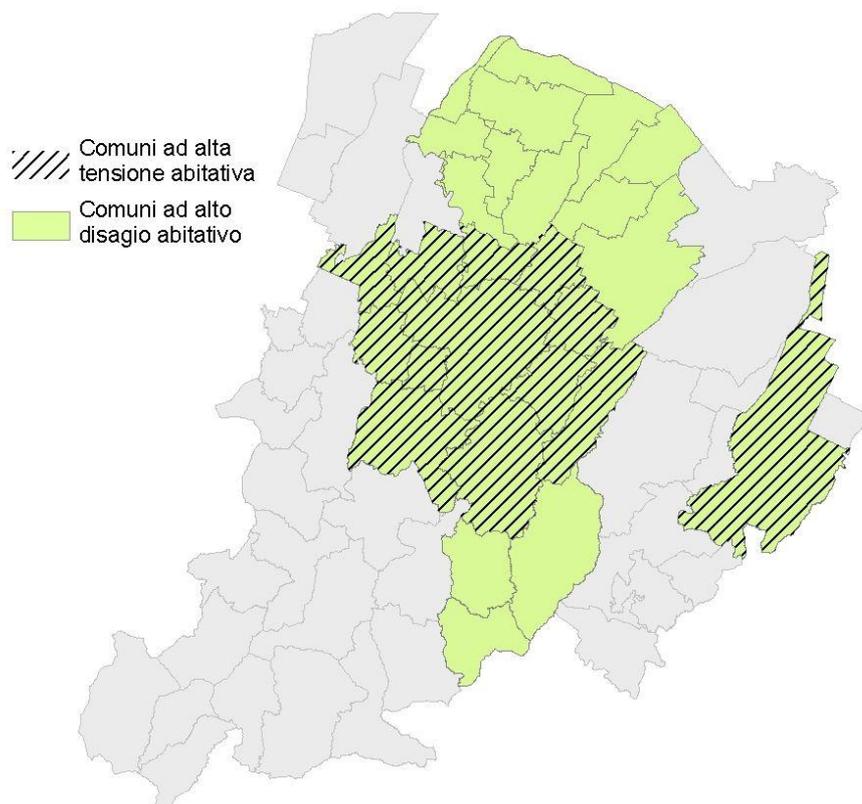
Combinando opportunamente i precedenti indicatori e depurandoli dei casi di doppia presenza dello stesso nucleo familiare nelle due graduatorie, il dossier della Provincia di Bologna arriva a stimare la domanda esplicita (o "fabbisogno assoluto") in circa 22.000 nuclei familiari per circa 45.500 componenti; circa 13.000 nuclei riguardano il comune capoluogo.

Se alla 'domanda esplicita' di un aiuto da parte del 'pubblico' si prendono in considerazione altri fattori fra i quali i casi di:

- incidenza del canone di affitto maggiore del 30% del reddito familiare (soglia universalmente riconosciuta critica),
- famiglie in condizioni di sovraffollamento,
- situazioni di morosità non sfociate in una procedura di sfratto, ecc.
- si perviene alla perimetrazione di una più ampia area sociale definibile come "area del disagio abitativo" che il dossier della Provincia perviene a stimare in

<http://psm.bologna.it>

circa 30.000 famiglie, prevalentemente concentrate in un'area territoriale comprendente tutti i comuni ad alta tensione abitativa, ma anche alcuni altri comuni della pianura centrale della collina.



Comuni dichiarati “ad alta tensione abitativa” dal Ministero e area a elevato disagio abitativo secondo il dossier della Provincia.

Secondo il dossier, questa vasta area di disagio è sinteticamente articolabile in due fasce di peso simile, alle quali riferire rispettivamente le politiche di offerta di ERP (edilizia residenziale pubblica) e quelle di offerta di ERS (edilizia residenziale sociale privata):

“Per circa la metà di queste famiglie, che si collocano certamente al di sotto della fascia di reddito dei 15 mila euro annui e che sono inserite nella graduatoria per l’ERP, si può stimare con buon grado di affidabilità che sia necessario un intervento pubblico particolarmente energico, con una copertura di sostegno pressoché integrale dei costi dell’abitare, intendendo con ciò [...] un intervento spalmato sull’intero sistema di welfare.

<http://psm.bologna.it>

Per l'altra metà delle famiglie nell'area del disagio, con una capacità economica maggiore, è possibile ipotizzare un diverso grado d'intervento nel settore abitativo, con riferimento specifico a iniziative di partenariato pubblico-privato, tramite la filiera prevista anche dalla Lr 6/09, per offrire canoni comunque più ridotti di quelli concertati ai sensi della L 431/98, e magari anche, in misura molto più ridotta rispetto alla locazione, un'offerta di alloggi in vendita convenzionata, a prezzi comunque inferiori alla media registrata negli ultimi anni per gli stessi tipi di convenzionamenti.”

6 | L'OFFERTA DI ABITAZIONI SOCIALI

Nel territorio provinciale bolognese, il patrimonio di alloggi pubblici al 31/12/2009 è di poco più di 20.000 unità (20.654 unità, di cui 19.389 alloggi ERP e 1.265 alloggi non ERP), pari a una dotazione di 19,8 alloggi ogni 1000 abitanti; questa dotazione è superiore alla media nazionale di 15,8 alloggi per 1000 abitanti, ma coerente con le aree ad alta tensione abitativa.

Relativamente agli alloggi gestiti direttamente da Acer, il patrimonio di alloggi ammonta a un totale di 19.748, la maggior parte dei quali localizzati nel Comune capoluogo (65%) e nei Comuni ad Alta Tensione Abitativa (17%).

Purtroppo questo patrimonio dà luogo a un numero di nuove assegnazioni variabile di anno in anno, ma che mediamente non supera le 600/700 unità; vi è quindi uno scarto abissale con la domanda: a questi ritmi non si riuscirà mai a ridurre la lunghezza delle graduatorie delle famiglie in attesa.

Frenano la possibilità di un utilizzo più dinamico ed efficace del patrimonio pubblico la tendenziale durata 'a vita' delle assegnazioni, la possibilità di ereditare l'assegnazione fra i membri della famiglia. Ma contribuisce anche la ridotta disponibilità di risorse per eseguire le opere di manutenzione straordinaria e ripristino che spesso è necessario effettuare agli alloggi che si liberano prima di poterli riassegnare.

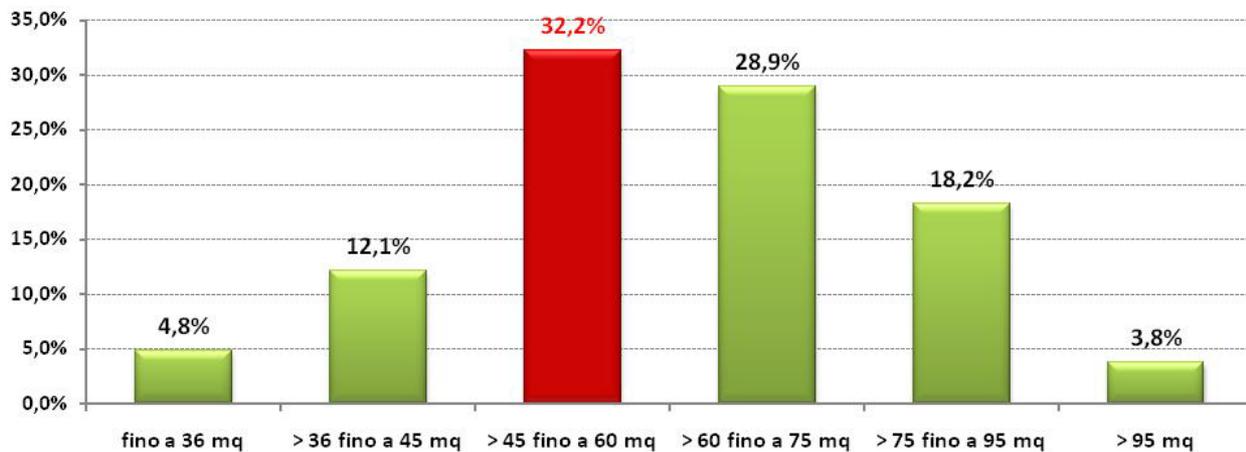
Un aspetto che viene segnalato nel già citato Dossier prodotto dalla Provincia è la limitata collimazione fra le caratteristiche dimensionali del parco alloggi pubblici con le caratteristiche dimensionali delle famiglie in graduatoria in attesa di assegnazione.¹¹

Gli alloggi pubblici della dimensione più diffusa sono quelli fra i 45 e i 75 mq che corrispondono, secondo i parametri di idoneità abitativa, a famiglie di 3-4 persone.

Vi è quindi un'offerta decisamente più scarsa rispetto a tipologie famigliari in questa fase particolarmente presenti in graduatoria: le famiglie unipersonali (28% delle domande, e ben il 38% nel comune di Bologna), quelle di due persone (per lo più un genitore e figlio: 14% delle domande), e all'opposto le famiglie straniere che mediamente superano le 4 persone.

¹¹ Ad esempio al 31/12/2009 risultavano circa 500 alloggi vuoti in attesa o in corso di manutenzione con le risorse del programma regionale "Nessun alloggio pubblico sfitto" e 1.247 alloggi non assegnabili in quanto inseriti in programmi di demolizione e ricostruzione, fra i quali quelli compresi nel Contratto di Quartiere II in comune di Bologna.

<http://psm.bologna.it>



Distribuzione % del patrimonio pubblico per metratura

7 | LA CONDIZIONE ABITATIVA DEGLI STUDENTI

Nel caso bolognese, la presenza massiccia di studenti universitari fuori sede impone di considerare parte di questo contingente nel novero della “domanda sociale” di abitazioni, pur con una propria autonomia di valutazione e di strumenti, in quanto ha notoriamente un forte impatto sul più ampio mercato dell’affitto. È innegabile, infatti, che il livello dei canoni degli alloggi in città sia tenuto alto anche da questa componente del mercato (gli studenti), che ha una buona disponibilità a pagare e aspettative più misurate in relazione alla qualità degli alloggi.

Inoltre occorre considerare gli effetti di questo mercato sulla stessa popolazione studentesca. Il costo ‘per vivere’ sostenuto in media da uno studente universitario è stimato oggi in circa 1.000 euro al mese, che comprendono alloggio, cura della persona, tempo libero, vitto, studio, tasse universitarie, viaggi e trasporti. Il 50% di questa spesa mensile è destinata all’affitto dell’alloggio o del posto letto.

Si può ritenere che la riduzione progressiva degli stanziamenti per il diritto allo studio avvenuta in questi ultimi anni, e in generale le difficoltà economiche degli atenei e del settore pubblico da un lato e delle famiglie dall’altro, abbiano generato una strisciante selezione “neo-classista” della popolazione che può godere dell’istruzione superiore, con la tendenziale espulsione del segmento economicamente più debole della società dalla formazione universitaria.

La risposta alla domanda abitativa degli studenti rappresenta quindi una componente rilevante per una politica volta a trattenere e sedimentare a Bologna nuove competenze e nuove risorse umane.

Dei 61.193 studenti afferenti alle sedi universitarie presenti nella provincia di Bologna, circa 19.000 sono residenti tra il comune capoluogo e i comuni della provincia, 15.000 provengono da altri comuni della regione Emilia-Romagna, e la restante parte – 27.000 studenti - proviene da altre regioni italiane. In queste cifre sono compresi anche oltre 3.000 iscritti a dottorati o a master post laurea.

A fronte di questi, fra Azienda regionale per il diritto allo studio (ER.GO) e altri soggetti come Enti religiosi l’offerta arriva a malapena a circa 2.000 posti letto.

8 | LE RISORSE

Si può affermare che siamo alla fine di un ciclo di politiche per la casa (e, si spera, all'apertura di un nuovo ciclo ...). Sono arrivate a esaurimento, o stanno per arrivare a esaurimento le principali forme di finanziamento di cui le politiche per la casa hanno ancora goduto nell'ultimo decennio.

Nell'arco di tempo dell'attuale e della precedente legislatura regionale, sul territorio della provincia di Bologna sono stati stanziati complessivamente circa 74 milioni di euro, considerando il Programma ERP 2003-2004, il programma "Nessun alloggio pubblico sfitto", il programma "3000 alloggi per l'affitto e la casa in proprietà" e il programma "Una casa alle giovani coppie". Ma sono tutti programmi in via di completamento.

Il fondo sociale per l'affitto è già stato ridotto drasticamente e sarà quasi azzerato: nel 2013 si potrà contare a livello nazionale solo su 14,3 milioni di euro, un settimo delle disponibilità del 2008.

In sostanza, dal punto di vista delle risorse pubbliche si resta disarmati.

Le linee evolutive che si intravedono indicano il passaggio da una centralità delle politiche per la casa di scala nazionale a una centralità delle politiche locali. E da politiche e strumenti basati su una disponibilità di risorse pubbliche, anche se esigue e largamente inferiori a quello di altri paesi europei, a politiche e strumenti basati fondamentalmente sul coinvolgimento di risorse private.

L'alternativa messa in campo con il Piano Casa è quella di un sistema nazionale-regionale di Fondi immobiliari chiusi: un Fondo nazionale con una forte alimentazione da parte della Cassa Depositi e Prestiti e, a cascata, una serie di Fondi regionali, gestiti da Società di Gestione del Risparmio, nei quali dovrebbero assumere un ruolo determinante risorse derivanti da fondazioni bancarie, oltre a eventuali risorse pubbliche locali.

In Emilia-Romagna è stato creato il Fondo Immobiliare Etico sulla base di un protocollo fra la Regione e sei fondazioni bancarie regionali: Fondazione Carisbo, Fondazione Cassa di Risparmio di Forlì, Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, Fondazione CR di Modena, Fondazione CR di Piacenza e Vigevano, Fondazione CR di Rimini. Questo dovrebbe avere a disposizione un patrimonio iniziale di 35 milioni di euro con cui finanziare, nella misura del 40%, ulteriori Fondi locali. Tuttavia, a quasi due anni dalla firma del protocollo, l'operatività del Fondo regionale stenta a decollare.

Nel contempo, molte attese sono state riposte, almeno nella nostra regione, sulle risorse per l'edilizia sociale ricavabili dalle trasformazioni urbanistiche, attraverso l'applicazione estesa di meccanismi perequativi che convogliano verso questa finalità una parte del plusvalore di ciascuna operazione di trasformazione.

Con la L.R. 6/2009 le precedenti esperienze pioniere di diversi comuni sono state canonizzate in regole che prescrivono:

“a) la cessione al Comune, a titolo gratuito di una quota di aree definita dal POC, pari al 20 per cento delle aree destinate a nuove costruzioni, nel caso di nuovi insediamenti residenziali;

b) il riconoscimento a favore del Comune di un contributo alla realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale, definito dal POC a seguito di accordi di cui all'articolo 18, nel caso di interventi di riqualificazione nonché nel caso di nuovi insediamenti ricreativi, ricettivi, direzionali, commerciali, industriali, artigianali e per il commercio all'ingrosso.”

In sostanza l'urbanistica deve fornire le aree a costo zero sulle quali realizzare alloggi ERS e anche una quota di risorse per costruirli.

8.1 | Spunti per la discussione e la progettualità

A oggi buona parte (46) dei Piani Strutturali Comunali approvati o in corso di approvazione nella nostra provincia prevedono meccanismi per la cessione gratuita al Comune di aree per l'ERS oppure la realizzazione diretta di quote di ERS da parte dei soggetti attuatori. Ma solo 26 di questi 46 PSC assumono l'obiettivo che l'ERS rappresenti almeno il 20% o più della nuova offerta abitativa complessiva.

E dato il carattere strutturale e non conformativo dei PSC da questi non è possibile sapere quanta dell'offerta di ERS sarà costituita da alloggi con vincolo duraturo all'affitto a canoni efficacemente contenuti e quanta sarà invece costituita da alloggi in vendita a prezzi convenzionati. Questi elementi si precisano solo in sede di pianificazione operativa e di sottoscrizione di specifici accordi.

Se si guarda ai Piani Operativi vigenti, che sono solo 14, di questi solo 6 (e si tratta di comuni dell'area centrale) prevedono quote di ERS, per un totale di circa 800 alloggi su oltre 5.000 messi in programmazione; e le quote di ERS sono ricavate in ambiti di nuova urbanizzazione, non in operazioni di trasformazione urbana. Inoltre sembra che nessun comune abbia ancora deliberato riguardo all'entità del contributo economico finalizzato all'ERS da richiedere nei nuovi insediamenti non residenziali o da riqualificazione urbana.

Le attese riposte nell'urbanistica rischiano di rivelarsi sovrastimate:

- sia perché appare una politica che fatica a essere condivisa in modo diffuso: imboccata con convinzione nell'area centrale ad alta tensione abitativa, molto meno nel resto del territorio; in questa fase fra Provincia e Comuni si sta faticosamente mettendo a punto un Accordo Territoriale sull'argomento finalizzato a rendere generalizzata e solidale la politica dei diversi Comuni;

- sia perché è un meccanismo che in un certo senso 'arriva tardi', in quanto fondato sul presupposto di continuità nel tempo di un ciclo edilizio espansivo che nel frattempo si è fermato.

Attraverso lo sviluppo urbano verranno acquisite gratuitamente aree per l'ERS in misura presumibilmente minore e più diluita nel tempo di quanto ci si potesse aspettare. D'altra parte, nelle condizioni di oggi, una politica delle aree non si può fare in altro modo.

L'altro aspetto critico riguarda poi le risorse per la realizzazione degli alloggi, e in particolare degli alloggi in affitto.

Le imprese di costruzione sono soggetto adatto e abituato da tempo alla realizzazione di residenze da vendere a prezzi convenzionati; ma non sono soggetto idoneo a realizzare alloggi da gestire per lungo tempo in affitto: non sono nelle condizioni di immobilizzare capitali per lungo tempo, e poi non è il loro mestiere. In questo senso la strada di accordi per la realizzazione diretta dell'ERS da parte del promotore di una nuova urbanizzazione si rivela faticosa.

Occorrono soggetti privati di altro tipo, disposti a investire capitali in modo duraturo, per un orizzonte di medio termine, e per rendimenti modesti, probabilmente non superiori al 4/6%. Si tratta di rendimenti che solo qualche anno fa non sarebbero stati presi in considerazione da nessuno, poiché il mercato offriva possibilità di investimento molto più rapide e remunerative. La stessa Cassa Depositi e Prestiti, principale azionista del Fondo Immobiliare Nazionale sembra pretendere redditività più alte.

<http://psm.bologna.it>

Ma oggi si sta allargando il campo dei soggetti economici che, senza perdere di vista la redditività, sono però interessati anche all'impatto sociale degli investimenti ¹².

Proprio in virtù del venir meno, o del maggior rischio, di investimenti più speculativi, è possibile che investire in alloggi per l'affitto torni a essere praticabile, almeno per soggetti interessati anche a un impatto sociale positivo?

Come coniugare la natura 'di mercato' dei Fondi immobiliari con la priorità agli interventi di maggiore qualità sociale?

E oltre ad investitori istituzionali, a cui è rivolto il progetto del Sistema di fondi, è possibile convogliare su progetti di housing sociale piccoli investitori privati?

Inoltre, per un'edilizia sociale in affitto servono progetti che non si concludano con la consegna degli appartamenti, ma incorporino i temi della gestione economica e sociale: dalle assegnazioni alle forme di garanzia rispetto al rischio della morosità, dalla manutenzione allo sviluppo del potenziale di comunità dei nuovi insediamenti. Dentro a queste tematiche stanno le esperienze recenti e in corso, anche nella nostra realtà, in materia di co-housing, di co-working, di auto-ristrutturazione, ma sembra esserci spazio per nuove start-up sociali.

Se la città e il suo hinterland vuole accogliere, trattenere e arricchire il proprio capitale sociale, occorre un nuovo sforzo di inventiva e di coinvolgimento di risorse private sull'offerta abitativa, che si rapporti al quadro di risorse di oggi, uno sforzo di innovazione che spazia dagli aspetti finanziari a quelli progettuali, a quelli gestionali e sociali.

¹² Gli "impact investments" sono una nuova classe di investimento il cui scopo è quello di generare un impatto sociale positivo, oltre che un ritorno finanziario. A testimonianza della crescente attenzione allo sviluppo del mercato dell'Impact Investing, JP Morgan insieme a GIIN (*The Global Impact Investing Network*) ha pubblicato già due report di ricerca riguardanti tale settore.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITOGRAFIA

Sull'evoluzione demografica:

- [http://www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/cittaaconfronto_2010/indice_citta.htm];
- [http://www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/dati_statistici/Indici/Popolazione/index.htm];
- AA.VV., *Bologna social housing: la condizione abitativa in provincia di Bologna*, a cura della Provincia di Bologna 2012, consultabile in: [<http://www.provincia.bologna.it/pianificazione/Engine/RAServePG.php/P/251211020606>];
- Istituto Carlo Cattaneo (a cura di), *Osservatorio delle immigrazioni della Provincia di Bologna*, consultabile in: [<http://www.provincia.bologna.it/sanitasociale/Engine/RAServePG.php/P/573711180700/M/252811180706/T/Pubblicato-il-profilo-socio-demografico-aggiornato-dei-cittadini-stranieri-in-provincia-di-Bologna>];

Sul consumo di suolo:

- Centro di ricerca sul consumo di suolo (CRCS) promosso da Legambiente e Istituto Nazionale di Urbanistica, *Rapporto 2010*, INU Edizioni, Roma 2010;
- Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo, promosso da DIAP del Politecnico di Milano, Legambiente e Istituto Nazionale di Urbanistica, *Rapporto 2009*, Maggioli, Milano 2009;

Sulla qualità urbana e lo spazio pubblico:

- “*Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili*” adottata dai Ministri per lo Sviluppo urbano e la coesione territoriale, Lipsia il 24 e 25 maggio 2007, consultabile in: [http://www.google.it/search?q=www.rfsustainablecities.eu%2F...%2Fleipzig-charta-adr-it-2_cle21e979.pd...&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:it:official&client=firefox-a&channel=rca];
- *Atti della 1° Biennale dello Spazio Pubblico*, Roma 2011, pubblicati in: Urbanistica Informazioni n. 239-240 settembre-dicembre 2011. Vedi anche in:

<http://psm.bologna.it>

[<http://www.biennespaziopubblico.it/>], [<http://stage.spaziopubblico.it>],
[<http://www.temporioso.org/>];

- Bottini F. (a cura di), *Spazio pubblico: declino, difesa, riconquista*, Ed Ediesse, 2010;
- Calafati A. (a cura di), *Le città della terza Italia*, Ed. Franco Angeli, 2012;
- Desideri P., Ilardi M., *Attraversamenti. I nuovi territori dello spazio pubblico*, Milano 1997;
- Il SOLE24 ORE, *Indagine sulla qualità della vita*, edizione 2011, consultabile in: [http://www.ilsole24ore.com/speciali/qvita_2011/initPrint.shtml?gtdpage];
- ISTAT, *Indicatori ambientali urbani; osservatorio ambientale sulle città*, edizione 2011 con dati al 2010, consultabile in: [http://www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/archivionov/tabelle_grafici/i_stat_ambiente/index.htm];
- Legambiente (con la collab. dell'Istituto di ricerca Ambiente Italia), *XIII rapporto sulla qualità ambientale dei comuni capoluogo di provincia*, ottobre 2011, consultabile in: [<http://www.legambiente.it/contenuti/articoli/ecosistema-urbano-xviii-edizione-0>];

Sulla rigenerazione del patrimonio edilizio:

- ANCE, *Rapporto congiunturale sul settore delle costruzioni in Emilia-Romagna*, consultabile in: [http://www.ance.it/ance/jsp/home.jsp?sTipoPagina=dettaglio_report&sItemId=5466410&sIdVocePortale=350&sMenu=#];
- ANCE, *Un piano per le città: trasformazione urbana e sviluppo sostenibile*, aprile 2012, [<http://efficienzaenergetica.acs.enea.it/opuscoli.htm>];
- Confederazione Nazionale dell'Artigianato (CNA) dell'Emilia-Romagna, *Metodologie e modelli per la rigenerazione urbana*, a cura di Ferdinando fabbri e Rudi Fallaci, Bologna 2012, consultabile in : [<http://www.cnaemiliaromagna.it/NewsVedi.php?id=7591>];

<http://psm.bologna.it>

Sull'housing sociale:

- AA.VV., *Bologna social housing: la condizione abitativa in provincia di Bologna*, a cura della Provincia di Bologna 2012, consultabile in: [<http://www.provincia.bologna.it/pianificazione/Engine/RAServePG.php/P/251211020606/T/Osservatorio-del-sistema-abitativo-provinciale>];
- Farinella R., Ronconi M., *Politiche dell'abitare e progetto urbano. Esperienze europee*, Editrice Compositori, 2011 Bologna;
- ISTAT, *L'abitazione delle famiglie residenti in Italia - Anno 2008*, febbraio 2010, Roma;
- Nomisma, *Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa. 2° Rapporto*, Bologna 2010;
- L. Padovani, *Politiche della casa in Italia, fra globalizzazione, un federalismo incerto e pratiche locali*, in: XIV Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti, Torino marzo 2011;
- G. Virgilio, *Analisi valutativa delle strategie di intervento per il disagio abitativo*, in: XIV Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti, Torino marzo 2011.