

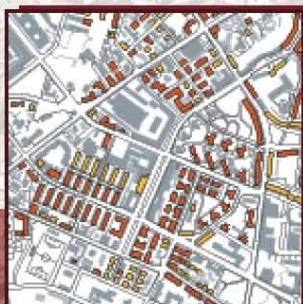
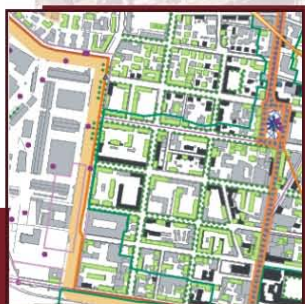


Comune di Bologna

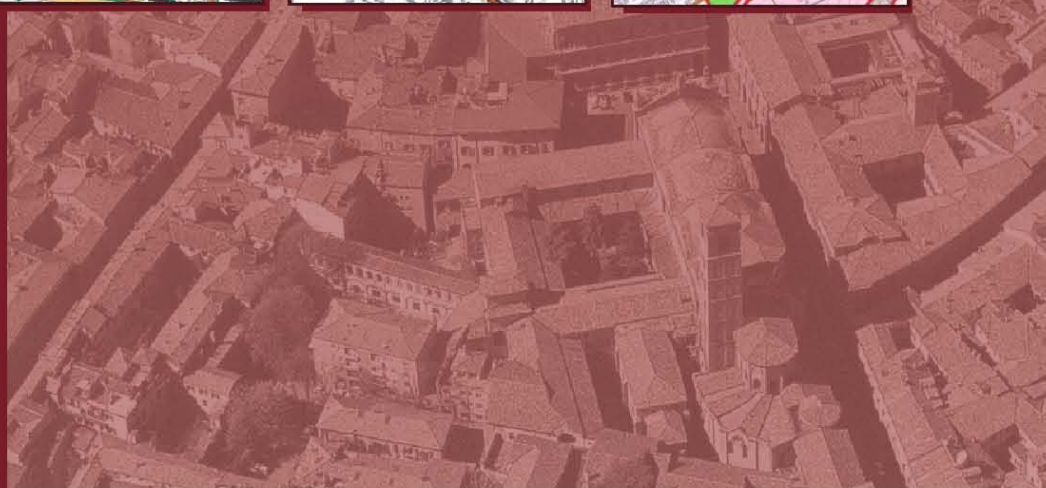
Piano Strategico Strutturale Comunale

RELAZIONE GUIDA

RELAZIONE GUIDA
per la redazione del PSC ex LR 20/2000
e la formazione del Piano Strategico
della **Città' di Bologna**



RELAZIONE GUIDA

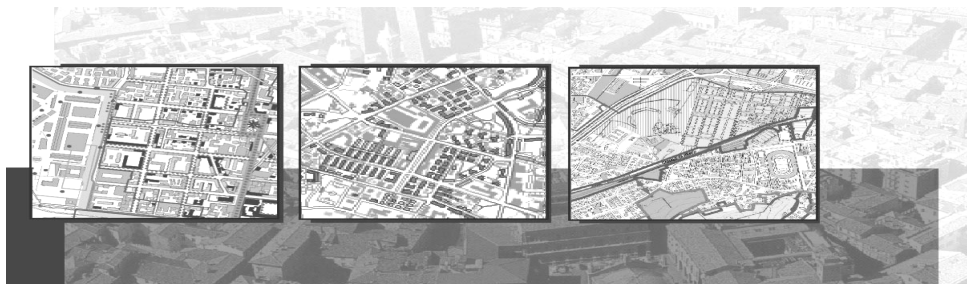




COMUNE DI BOLOGNA

PIANO STRATEGICO STRUTTURALE COMUNALE

**RELAZIONE GUIDA
PER LA REDAZIONE DEL PSC EX LR 20/2000
E LA FORMAZIONE DEL PIANO STRATEGICO
DELLA CITTA' DI BOLOGNA**



Aprile 2004





INDICE DELLA RELAZIONE GUIDA

SEZIONE PRIMA: IL CAMMINO DEL PIANO		<i>pag.</i>	9
1.	COLMARE IL DEFICIT DI STRATEGIA	“	11
	Un bilancio in chiusura della conferenza di pianificazione		
	Un deficit di strategie da colmare		
	Il confronto con PTR e PTCP		
	Piano strategico e progettualità		
2.	COSTRUIRE LA DIMENSIONE METROPOLITANA	“	19
	Le geometrie variabili della dimensione metropolitana		
	I contenuti insediativi della manovra metropolitana		
	Le reti metropolitane		
3.	INNOVARE LA FORMA DEL PIANO	“	27
	La novità della legge regionale		
	Il contenuto strategico del piano		



SEZIONE SECONDA: LA VISIONE DEL PIANO		<i>pag</i>	33
4.	INTERPRETARE IL CAMBIAMENTO	"	35
	Un nuovo ciclo demografico		
	Le trasformazioni insediative		
	La fruizione urbana		
	Le ragioni della sostenibilità		
5.	LUSTRARE I MOTORI DELLO SVILUPPO	"	45
	La tenuta del sistema economico		
	Le funzioni nodali: il successo della Fiera		
	La centralità dell'Università		
	Le eccellenze ospedaliere		
	I nodi della logistica urbana		
6.	RIABITARE LA CITTA'	"	55
	Le ragioni sociali e fiscali		
	Il Centro Storico tra residenza e terziario		
	La domanda insediativa dell'Università		
	I luoghi del terziario		
	Le strategie della riqualificazione urbana		
	L'offerta culturale		
	I parchi urbani		
	Lo spazio rurale e la collina		
	Le criticità ambientali		
SEZIONE TERZA: LE MANOVRE DEL PIANO		"	77
7.	RINNOVARE L'IMPIANTO URBANO	"	79
	Una città compatta		
	Le porte della Città		
	La città estesa		
	Impianto urbano e impianto infrastrutturale		
	Nuovi ruoli per la rete stradale		
	L'integrazione urbana nel Centro Storico e nella città consolidata		
	L'integrazione urbana nella città della trasformazione (entro e oltre la tangenziale)		
8.	RIPARTIRE DAI QUARTIERI	"	97
	Integrare le parti della Città		
	Il tema del vicinato		



L'ascolto dei quartieri	
Le aree del bilancio sociale	
Il quadro delle criticità sociali	
La qualificazione degli spazi pubblici	
Il bilancio quantitativo dei servizi	
9. ACCOMPAGNARE LE TRASFORMAZIONI	<i>pag</i> 115
Le novità del mercato immobiliare	
Le dimensioni del bilancio insediativo	
Gli obiettivi della città pubblica	
Le diverse tipologie di aree in gioco	
La manovra fondiaria e il bilancio insediativo	
I benefici da ritrarre per la città pubblica	
L'articolazione economica della manovra	
La politica della casa	
Le politiche di sostegno alla domanda sociale	
Le modalità attuative delle previsioni di piano	
Ripensare gli strumenti	
10. PROGETTARE UNA RETE DI ACCORDI	" 135

SEZIONE QUARTA: LO SCHEMA DI ASSETTO
141

LA FATTIBILITA' DEL PIANO NELLE "PROVE DI ASSETTO"		143
A. Le politiche per i tessuti storico-culturali	"	147
B. Le politiche per la Città consolidata	"	153
C. Le politiche i sistemi funzionali della Città Metropolitana	"	159
D. Le politiche per la Città della trasformazione	"	167
E. Le politiche per il sistema di fruizione della rete ecologica e dello spazio rurale	"	173
F. Le politiche per il trasporto pubblico di massa	"	181
G. Le politiche per la mobilità urbana	"	187
	"	





INDICE DELLE TAVOLE FUORI TESTO

L'ascolto dei comuni della cintura	Dopo pag. 22
Le immagini del cambiamento: le variazioni negli usi del suolo	“ “ 38
Aree Verdi e spazi aperti	“ “ 42
I problemi della accessibilità verticale	“ “ 56
Le immagini del cambiamento l'inselvaticamento della collina	“ “ 68
Lo schema di assetto	“ “ 80
La dimensione regionale del metrò	“ “ 84
Verso una riclassificazione della viabilità urbana	“ “ 90
Il potenziale di comunità	“ “ 102
L'Ascolto dei Quartieri	“ “ 106
Il quadro delle criticità sociali	“ “ 114
La manovra fondiaria e il bilancio insediativo	“ “ 118
Gli obiettivi della città pubblica	“ “ 126
Progetti strategici e studi di fattibilità	“ “ 140





SEZIONE PRIMA



IL CAMMINO DEL PIANO

- Colmare il deficit di strategia
- Costruire la dimensione metropolitana
- Innovare la forma del piano





1. COLMARE IL DEFICIT DI STRATEGIA

Un Bilancio in chiusura della Conferenza di Pianificazione

La Conferenza di pianificazione¹ che si è recentemente conclusa ha rappresentato un importante e cruciale passaggio del lavoro di costruzione e definizione del nuovo *Piano Strategico e Strutturale* del Comune di Bologna, lavoro che ha impegnato intensamente l'amministrazione in questi ultimi due anni.

Gli indirizzi da assumere nella costruzione del piano ed il percorso da compiere furono infatti discussi e definiti dal Consiglio Comunale nel settembre 2001²; nella conferenza dell'aprile 2002 l'Amministrazione ha poi presentato alla città i suoi primi contributi al nuovo piano, delineando "tempi e modi"³ della sua formazione e infine nel luglio 2003, con l'apertura della Conferenza è stato consegnato alle istituzioni ed agli attori sociali il Documento Preliminare del Piano.

Il Comune ha inteso la Conferenza⁴, secondo la lettera e lo spirito della nuova Legge regionale urbanistica, come la sede e lo strumento per acquisire il contributo collaborativo degli Enti in relazione alla necessità di completezza e di approfondimento del quadro conoscitivo e alla opportunità di verificare in prima istanza gli obiettivi formulati nel Documento Preliminare e gli indicatori proposti dalla Valutazione Ambientale Strategica (VALSAT).

L'immagine del *cantiere evento* che è stata evocata per descrivere i lavori della conferenza è comunque significativa per evidenziare la cospicua attività di comunicazione e confronto operata dall'Amministrazione portando all'interno della conferenza i risultati del lavoro di pianificazione nel corso stesso del loro formarsi e, viceversa, riportando nell'agenda dei lavori di piano le sollecitazioni e gli stimoli via via emergenti dalla discussione sviluppatasi in Conferenza registrando una ricca presenza istituzionale e non.

La Conferenza, infatti, ha prodotto un rilevante coinvolgimento anche degli attori sociali (in ciò arricchendo i contenuti previsti dalla Legge Regionale) e ha risentito positivamente del loro protagonismo.



Il bilancio che l'Amministrazione si sente di poter fare dopo otto mesi di confronto serrato è quindi sicuramente positivo, come è riconosciuto dallo stesso contributo della Provincia che pure è stato l'interlocutore più problematico e complesso per la maturità e l'estensione del disegno strategico di cui l'Ente è portatore.

Conforta a tal proposito lo stesso giudizio espresso dalla Provincia di Bologna nel suo contributo: *“Se nel proficuo lavoro svolto in questa attività di confronto e di definizione “in progress” delle strategie e delle prospettive di sviluppo molti equivoci sono stati dissipati ed alcune meritevoli convergenze sembrano preludere a significative strumentazioni di azione comune, anche a seguito delle copiose integrazioni ai materiali originari, prodotte nel corso della Conferenza, resta uno “zoccolo duro” di divergenza, su cui è indispensabile fare punto fermo e richiedere, se possibile, una seconda fase di approfondimento”*⁵.

L'interpretazione che abbiamo dato dei compiti della conferenza e il giudizio positivo che diamo sul suo svolgimento, ci conforta sulla opportunità della chiusura della Conferenza in corrispondenza al compimento del mandato amministrativo, sottoponendo così alla valutazione del Consiglio quanto sin qui prodotto e ritraendone le indicazioni su quanto resta da fare per il completamento dell'iter di formazione del PSC.

Chiusa la Conferenza restano sostanzialmente aperti due percorsi di lavoro distinti che dovranno dispiegare tanto il senso strategico quanto quello strutturale dello sforzo progettuale in corso.

Un percorso di approfondimento tecnico disciplinare che, fatto tesoro delle raccomandazioni e delle sollecitazioni prodotte dal confronto in Conferenza, consentirà alla Amministrazione Comunale, nella sua piena responsabilità, di arrivare ad una redazione compiuta dal Piano Urbanistico ricercando su questo, nelle forme dovute, la convergenza e il consenso degli altri attori istituzionali.

Un lavoro che, tra le altre cose, avrà come compiti quello di disegnare assetti più che comunali favorendo le occasioni di cooperazione



istituzionale e nel contempo di portare a compimento le elaborazioni in corso sui quartieri e sui servizi, facendone l'argomento portante delle decisioni del nuovo piano urbanistico.

E' peraltro intenzione dell'Amministrazione Comunale quella di tenere aperto il confronto con le istituzioni e la rappresentanza della società civile; un confronto che deve continuare a arricchirsi di argomenti e di occasioni a partire dalla apertura di specifici tavoli di concertazione tanto attorno alle applicazioni progettuali più impegnative, e in qualche modo esemplari, quanto attorno ai temi che la Città selezionerà come prioritari approfondimenti.

Questo percorso potrà assumere, nel nuovo mandato amministrativo, anche la dimensione più complessiva di un confronto a tutto campo - quadro di riferimento per la concertazione dei singoli progetti – nella forma particolare del Piano Strategico “della Città Metropolitana”.

Su questioni nodali come il progetto di reinfrastrutturazione del sistema produttivo della Corona (la “gronda industriale”), come sull'assetto dei sistemi di trasporto rapido di massa in area urbana (il “metrò”), come pure sugli equilibri insediativi, a partire dal dimensionamento residenziale, permangono valutazioni diverse.

Confidiamo che le esperienze di lavoro comune vissute in questi mesi consentano di affrontare col necessario realismo e apertura di visuale il confronto ineludibile e di concluderlo nell'interesse della comunità bolognese e per questo confidiamo nella diplomazia dei tavoli di concertazione, imbanditi per nutrire al meglio la transizione verso il nuovo ciclo amministrativo.

Un deficit di strategie da colmare

Lo strumento urbanistico che oggi opera sul territorio comunale è il Piano Regolatore Generale approvato nel 1989. Un piano che ha presentato consistenti punti di debolezza, tanto che si è reso necessario ricostruire un nuovo orizzonte strategico entro cui la pianificazione urbanistica possa utilmente operare.



La Città si è trovata a registrare, all'inizio del XXI secolo, un sensibile deficit di strategie, un deficit che doveva venire necessariamente colmato attraverso la costruzione di uno strumento di natura strategica ancora prima che strutturale, sebbene allo strutturale si debba approdare, volendo determinare quelle inerzie positive necessarie per le politiche urbane future; “costruire la dimensione metropolitana”, “innovare la forma del piano”, “interpretare il cambiamento”, “lustrare i motori dello sviluppo”, “riabitare la città”, “rinnovare l'impianto urbano”, “accompagnare le trasformazioni” e “ripartire dai quartieri”: in questo senso i titoli guida già proposti dal Documento Preliminare⁶ richiamano altrettante opzioni strategiche sulle quali la Città deve interrogarsi per mettere mano al suo piano.

La novità dell'approccio che è stato proposto è rappresentata proprio da questa presenza della dimensione strategica. Dimensione che si è resa necessaria non solo come utile tappa iniziale della costruzione del piano urbanistico ma piuttosto come sua necessaria compagna di strada, che lo mette in rapporto con intenzioni e manovre, culture ed interessi più articolati e lo spinge alla ricerca di migliori condizioni di realismo e di efficacia per le politiche, non solo urbanistiche, della Città.

Dal Documento Preliminare presentato in Conferenza è emersa la proposta di una nuova visione della Città e della sua dimensione metropolitana e regionale; una proposta cui Bologna ha voluto applicarsi creativamente, senza preoccuparsi troppo, in prima istanza, di restare entro campi delimitati precisamente dalla pianificazione sovraordinata. Questo a Bologna bisognava concederlo, come premessa al miglior negoziato con l'intera realtà metropolitana e provinciale. E Bologna ha risposto con impegno sia sul piano della proposta che su quello dell'analisi.

In chiusura della Conferenza l'Amministrazione sottopone alla valutazione del Consiglio, con questo documento, un momento importante di rendicontazione della sua politica urbanistica, di presentazione delle opzioni strategiche e dei metodi di lavoro, oltrechè di programmazione delle attività future; un documento che si propone



come ponte tra il Documento Preliminare e il PSC vero e proprio di cui è – in qualche modo – lo studio di fattibilità.

Ma con la chiusura della Conferenza il percorso di confronto sociale non è concluso. Mentre il disegno del PSC procede, il confronto con le istituzioni e con le rappresentanze della società civile continua e si arricchirà di temi e di occasioni a partire dalla apertura di tavoli di concertazione con la società e le istituzioni presenti nella realtà comunale e provinciale attorno alle applicazioni progettuali più significative per il successo della Città. Per fare bene ciò sarà opportuno lasciarsi alle spalle l'immagine di autorità sopra e sotto ordinate (e se no, la *governance* cos'è) per attrezzare piuttosto luoghi di concertazione ricchi di occasioni e di modalità idonee a governare la complessa dimensione delle reti e dei sistemi e a dare soluzione ai problemi già in attesa da tempo o appena accertati.

Questo percorso sarà la migliore cornice per ricomprendere e rielaborare il confronto di merito sul contenuto del Piano che ha visto, vede e vedrà il Comune impegnato nei rapporti con la Provincia e la Regione e con i loro Piani Territoriali, non meno che con le scelte urbanistiche (e strategiche) degli altri Comuni bolognesi.

Il confronto con PTR e PTCP

Dal confronto tra il Documento Preliminare del PTR della Regione Emilia Romagna e del PSC del Comune di Bologna emergono peraltro rilevanti punti di convergenza.

Entrambi, infatti, insistono sull'importanza del ruolo di Bologna e sulla sua funzione metropolitana: in particolare nel documento della Regione si dichiara la necessità di investire sulla Città per renderla "nodo del policentrismo europeo" rispondendo alla domanda di innovazione (e di qualità) che la città esprime, a partire dalle sue funzioni di eccellenza.

Elemento cruciale del percorso di evoluzione del Piano è quello che riguarda i punti di contatto e gli elementi di divergenza tra il PSC e il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia, adottato nell'aprile 2003 ed ora approvato.



L'analisi congiunta delle politiche dei due piani mette in luce, al di là di alcune divergenze, molti punti comuni e significativi elementi di sinergia, non sempre emersi come potevano nel dibattito politico/disciplinare: ad esempio convergenti sembrano le strategie dei poli funzionali e, sostanzialmente, anche quella per le aree produttive sovracomunali, ma anche i temi della conservazione e della fruizione ambientale, in specie nelle aree collinari e negli ambienti fluviali, presentano riscontri significativi.

Restano, come già detto, differenti posizioni su alcuni temi relativi allo scenario infrastrutturale (in particolare per il metrò), al dimensionamento residenziale (e alla manovra insediativa) del piano, alla articolazione delle politiche di riqualificazione urbana.

Su questi e altri temi andranno ancora individuati i percorsi di approfondimento tecnico più efficaci e le forme del negoziato tra le Amministrazioni per la migliore composizione delle divergenze registrate.

Piano strategico e progettualità

Qualche considerazione, ancora, merita di essere avanzata sulla originalità dei percorsi che il Piano di Bologna ha cercato di praticare, sin nella definizione che si è attribuito di "Piano Strategico Strutturale", per navigare nelle acque ancora largamente inesplorate di un rinnovamento disciplinare in piena evoluzione e di una innovazione normativa ancora tutta da sperimentare, come peraltro testimonia il dibattito in corso da tempo sul testo di una nuova legge urbanistica nazionale.

Anche il confronto positivo che si è aperto nell'occasione del PSC con la sezione regionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica dà conto di questa esigenza di approfondimento e sperimentazione.

La configurazione del piano (strutturale) come piano strategico, è resa necessaria intanto dalla dimensione e dal rilievo della manovra infrastrutturale che accompagna il piano e lo sollecita (nei suoi aspetti



negoziali, partecipativi, progettuali e valutativi), a recuperare la forte sottodotazione interna accumulata negli anni e a far fronte ai processi straordinari e recenti di potenziamento dei vettori di trasporto nazionali e regionali.

In questa configurazione progetti e studi di fattibilità assumono un'importanza ed un rilievo crescente: a questi strumenti il piano può affidare la verifica – tecnica, finanziaria ed istituzionale – delle politiche delineate, aumentandone la concretezza e migliorandone l'efficacia, consentendo alla decisione politico-amministrativa di poggiare su terreni più solidi nel confronto tra le istituzioni e con la società civile. Questo ricorso a modalità di verifica e approfondimento mirati e pluridisciplinari, dovrà accompagnare il percorso di perfezionamento del piano fino alla sua approvazione e poi alla sua attuazione e sviluppo.

Si tratta di aprire un dibattito vero per consentire alla più ampia platea di attori sociali di esercitarsi sulle candidature “a progetto” di importanti “questioni urbane” e valutarne le fattibilità, accrescendo così ogni possibile sinergia; si tratta di favorire l'attivazione di tavoli di concertazione istituzionale e di verifica tecnica che sappiano andare oltre la Conferenza di pianificazione.

E' del tutto evidente infatti che non basta l'azione regolativa, per quanto ben congegnata: alla linea “tutta urbanistica” (dal PSC al POC e al RUE) converrà affiancare percorsi di valutazione tecnico-economica e ambientale, costruendo procedure negoziali, partecipative e concorsuali capaci di scegliere le soluzioni più efficaci per i nodi caldi e i temi critici per il futuro della Città.

I progetti-studi di fattibilità rappresenteranno anche la condizione di efficacia degli accordi istituzionali che il Comune è chiamato a sottoscrivere tanto per effetto della propria iniziativa di coinvolgimento degli attori locali che per i nuovi obblighi introdotti dalla L.R.20/00: gli accordi territoriali sui poli funzionali, da intendere contestualmente anche come accordi di programma che coinvolgono ed impegnano tutte “le autonomie funzionali”, le intese con i comuni e la Provincia



sull'assetto delle relazioni metropolitane, le intese istituzionali con la Regione e lo Stato sull'assetto infrastrutturale del nodo di Bologna, sino a comporre quella rete di accordi indispensabile per il futuro della Città e per dare stabilità al disegno strutturale del Piano, anche nella dimensione più ampia, più che comunale, cui giustamente si aspira.

-
- ¹⁾ La Conferenza si è svolta nell'arco di otto mesi attraverso sei sedute plenarie e undici incontri tematici oltreché attraverso incontri con le associazioni economiche e sociali, con le istituzioni di quartiere e con i Comuni della Corona; nel complesso hanno partecipato ai lavori della Conferenza 80 soggetti tra istituzioni, agenzie e forme associative varie.
- ²⁾ P.G. N.: 120700/2001, N. O.d.G.: 249/2001
- ³⁾ cfr. Tempi e Modi del Piano Strategico Strutturale, Bologna 2002
- ⁴⁾ La conferenza di pianificazione è prevista dalla legge Regione Emilia Romagna 24 marzo 2000, n.20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", che ha introdotto l'attività di concertazione con gli enti territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti, nonché con le associazioni economiche e sociali, nella fase di dell'elaborazione del piano Strutturale Comunale. La conferenza di pianificazione è disciplinata nello specifico all'art. 14 della L.R. n. 20/00 e – in via generale – agli articoli 14 e ss della legge n.241/90 e successive modifiche e integrazioni. Nell'ambito della conferenza di pianificazione si sono svolte le seguenti attività:
- a) a verifica della completezza e aggiornamento e l'eventuale integrazione dei dati e delle informazioni sul territorio in possesso del Comune, acquisiti preliminarmente all'elaborazione del quadro conoscitivo e del documento preliminare;
 - b) l'esame del quadro conoscitivo, al fine di verificare la condivisione da parte delle Amministrazioni partecipanti (ciascuna per i propri ambiti di competenza) della valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano e, conseguentemente, dei limiti e delle condizioni alla sua trasformazione necessari per assicurarne la sostenibilità;
 - c) la raccolta e l'integrazione delle valutazioni e delle proposte espresse dalle Amministrazioni e dagli altri soggetti partecipanti in merito agli obiettivi generali ed alle scelte strategiche che dovranno connotare il piano in corso di elaborazione;
 - d) l'analisi della valutazione preventiva degli effetti delle previsioni del documento preliminare sull'ambiente e sull'assetto del territorio e la valutazione dell'idoneità delle misure ivi indicate ad impedire, ridurre o compensare gli eventuali impatti negativi previsti, così da assicurare la sostenibilità del piano, anche con riferimento alla qualificazione paesaggistica del territorio.
- ⁵⁾ Provincia di Bologna: contributo conoscitivo e valutativo della Provincia di Bologna relativo ai documenti di pianificazione conclusivi predisposti dal Comune di Bologna per la Conferenza di pianificazione (art. 14 l.r. 20/00); Bologna, 30 marzo 2004
- ⁶⁾ cfr. Documento Preliminare, Vol. 1, Relazione Generale, giugno 2003



2.- COSTRUIRE LA DIMENSIONE METROPOLITANA

Le geometrie variabili della dimensione metropolitana

La recente iniziativa dei maggiori comuni italiani, elaborata in sede ANCI⁷ per dare attuazione alla riforma del Titolo V della Costituzione che ha dato legittimità costituzionale alla figura della Città Metropolitana introdotta dalla L.142/90 ma inoperante per oltre un decennio, porta nuovi e decisivi argomenti in favore di un approccio al tema metropolitano che, anche nell'area bolognese, metta al centro del processo di costruzione del governo metropolitano la assunzione di responsabilità del comune capoluogo e attorno a questo costruisca, con approcci negoziali, l'adesione delle altre istituzioni metropolitane.

Un approccio che ben si sposa con la ricerca di una dimensione metropolitana, come essenziale riferimento interpretativo e come necessario spazio operativo del Piano, che il Piano Urbanistico della Città di Bologna ha sempre avuto in agenda, mai dimenticando quante delle variabili economiche, insediative ed ambientali determinanti per il proprio assetto ed il proprio sviluppo si collochino all'esterno dei confini amministrativi comunali e quanto del successo delle proprie politiche dipenda dal livello di efficacia della governance metropolitana.

La dimensione metropolitana di Bologna, una dimensione a "geometria variabile" che è tipica di questi contesti, per l'articolazione ampia dei fattori (economici, insediativi ed infrastrutturali) chiamati in causa e per la permanente dinamicità dell'area di influenza dei processi alimentati dalle trasformazioni interne all'organismo urbano, propone alcune geografie, tra le possibili, di particolare interesse per il Piano e per la Città.

In primo luogo quella dei comuni di Corona (la "prima cintura") con cui il capoluogo condivide, ben al di là dei confini amministrativi, la continuità densa dei tessuti urbani, gli effetti attrattivi delle grandi polarità funzionali, e la presenza di realtà ambientali preziose (la collina, i canali, i fiumi e cunei agricoli).



La Corona si è caratterizzata come la sede principale delle trasformazioni insediative registrate nel lungo periodo e generate prevalentemente dalla Città: popolazione più che raddoppiata nella seconda metà del XX secolo, ridislocazione dell'intero sistema industriale e delle maggiori strutture commerciali.

Oggi essa si configura come l'area più critica per i processi di invecchiamento della popolazione, ben evidenziati dagli scenari demografici al 2018, per l'intensità delle esigenze di riqualificazione dell'apparato produttivo che in queste aree si è concentrato e per la relativa fragilità degli equilibri sociali che qui si possono delineare in una stagione di minori dinamismi insediativi.

Una seconda geografia è quella che disegna il sistema regionale col quale Bologna condivide la sfida competitiva tra territori metropolitani e la esigenza di un posizionamento forte nella rete urbana europea; un riposizionamento da affidare non solo all'azione di rinnovamento infrastrutturale in corso, ma anche alla capacità di innovazione del sistema imprenditoriale e alla riproduzione, nella città, di una base allargata di coesione sociale.

Rispetto all'immagine di una autorità metropolitana ricalcata sui confini provinciali, l'esame dei processi insediativi in corso nel Paese (leggi la inversione e generalizzazione dei comportamenti immigratori a partire dalla metà degli anni '90) e il confronto con le traiettorie conosciute dai maggiori aggregati urbani del centro-nord⁸, propongono per Bologna l'evidenza di una dimensione meno che provinciale (la corona) e di una dimensione più che provinciale (la regione) come riferimenti importanti per pensare l'assetto della Città e le sue politiche.

Per conseguenza, il confronto e l'esame propongono la Provincia come un *partner* istituzionale privilegiato per "navigare entro queste due dimensioni" con una regia delle reti e delle geometrie (variabili) che serva a produrre il *milieu* più opportuno per favorire azioni e strategie condivise. Una Provincia speciale, perchè ospita una realtà metropolitana, il che accresce le sue responsabilità nel portare un contributo efficace al sistema di *governance* locale e alla sostenibilità



dei processi di sviluppo nello scenario - così sollecitato - dell'area vasta.

Propongono (il confronto e l'esame) il rapporto del Capoluogo anche con le associazioni intercomunali come opportunità per allargare le opzioni per il riassetto della città densa della Corona in una chiave di maggiore razionalità e sostenibilità.

I contenuti insediativi della manovra metropolitana

Le tendenze che oggi investono le città europee nella loro dimensione metropolitana, disegnano un doppio movimento. Per un verso le Città "si ricentrano", riscoprono il proprio centro e vi indirizzano politiche di riqualificazione, di valorizzazione della presenza di istituzioni culturali e di funzioni di comando della economia e della politica, riportano al centro funzioni strategiche e popolazione. Per altro verso le Città esplorano nuovi confini, sempre meno delimitati e sempre più risultanti dalla intersezione dei flussi delle relazioni materiali ed immateriali. Un doppio movimento che se non può rinunciare ad investire nel cuore della Città, non è certo estraneo a prospettive di decentramento di funzioni e ruoli che estendano la dimensione (e la manovra) metropolitana.

I confronti con altri aggregati metropolitani consentono di evitare eccessi di drammatizzazione⁹ sulla eccezionalità della situazione bolognese, sottolineando i *pattern* comuni dello sviluppo metropolitano, a Bologna e nelle altre realtà urbane maggiori del centro-nord, e descrivendo le comuni problematicità e criticità che questo sviluppo induce, a partire dai problemi di sostenibilità della cresciuta (e crescente) domanda di mobilità metropolitana¹⁰ e da quelli – connessi – della ridislocazione di funzioni polarizzanti e pesi insediativi in uno scacchiere più vasto.

Efficacia dei processi di riqualificazione urbana e successo delle politiche di reinfrastrutturazione, a Bologna come nelle realtà consimili, si confermano così due corni essenziali - e tra loro profondamente interagenti- del problema metropolitano.



Il primo tema, quello della riqualificazione urbana, deve innanzitutto fare i conti con una tendenza della domanda insediativa (leggibile tanto negli andamenti demografici come nei comportamenti del mercato immobiliare) a riconsiderare con interesse il centro del sistema metropolitano e deve proporsi di ridurre le inefficienze, le rigidità e i vincoli che agendo sul lato dell'offerta possono depotenziare questa domanda di insediamento urbano o renderne inaccettabili le conseguenze sociali. La qualità della risposta insediativa, determinando la capacità di accoglienza del sistema e quindi il suo livello di coesione sociale, potrà risultare un fattore determinante del posizionamento metropolitano.

Il consolidamento del peso insediativo del capoluogo può rappresentare anche un fattore di stabilità e riqualificazione per i comuni della prima cintura, i quali, dopo aver ospitato i principali effetti della crescita metropolitana, senza peraltro poterli servire con un supporto infrastrutturale adeguato, rischiano di venire by-passati da modelli di crescita periferica che li penalizzerebbero fortemente facendo loro scontare congiuntamente l'invecchiamento della popolazione e una prospettiva di impoverimento funzionale.

La previsione di una "gronda industriale" che colleghi le principali polarità produttive della città estesa, connettendole efficacemente alla maglia delle relazioni regionali, può rappresentare un momento di rilevante convergenza tra il capoluogo e la cintura e può consentire il miglior uso della tangenziale come asse centrale delle relazioni metropolitane.

La messa a sistema di tutte le modalità di trasporto pubblico potrà sostenere un esito più allargato (come opzione localizzativa) del piano dei servizi della Città e di alcune programmazioni in settore, specie nel campo della formazione (istruzione superiore e università) ma non solo.



Le reti metropolitane

Il sistema infrastrutturale è certo la leva strumentale più potente su cui questa strategia orientata al rinnovo urbano può fare perno, producendo nuove centralità e quindi nuovi momenti di attrattività, riducendo e mitigando nel contempo le condizioni di congestione che rappresentano uno dei più rilevanti fattori di espulsione di funzioni dalla scena urbana.

La rete del metrò con le sue prospettive di sviluppo a medio termine rappresenta il momento di innovazione più radicale dell'offerta in uno scenario evolutivo della mobilità urbana e metropolitana caratterizzato già oggi da forti criticità.

La configurazione che il metrò propone, orientata a connettere tutte le funzioni polarizzanti tra di loro e con i principali nodi di interscambio della mobilità pubblica e privata, accentua volutamente la dimensione della apertura regionale (e internazionale) della Città. Questo fatto ribalta il più tradizionale approccio al trasporto pubblico come offerta sociale rivolta prevalentemente alle fasce deboli della domanda e in questo si allontana dalla percezione corrente.

La scelta è quella di intercettare con il metrò l'intero spettro della domanda di mobilità a partire da quella proveniente dalla frontiera regionale (e oltre), per servire poi quella interna alla città e quella di scambio con gli insediamenti delle periferie (i comuni della Corona vedrebbero ridursi con il metrò i loro tempi di accesso al Centro Storico e Bologna di oltre 8 minuti, con un risparmio di tempo del valore di 90 milioni di Euro all'anno). Essa scommette ragionevolmente su un ruolo trainante (perché competitivo) della mobilità collettiva nelle aree più dense e congestionate, che sia capace di risultare anche finanziariamente sostenibile, al punto da rappresentare un momento di accumulazione per nuovi investimenti destinati all'estensione della rete e alla sua integrazione entro un modello di mobilità più che comunale.

La dimensione dello scambio della Città con la Regione (e oltre) giustifica ampiamente un sistema di trasporto che serva la *seconda città* (quella degli scambi) che difficilmente può rinunciare al metrò e a



quel *metrò* (che va a connettere *quelle* polarità); nel bilancio dell'ora di punta, il 50% degli spostamenti è interno al comune, il 25% è di scambio con la cintura, il 10% con il resto della provincia e il 15% con la regione e oltre. Portare sul metrò questo 15% (ma non solo) vuol dire per molti aspetti liberare spazi per la *prima città* (quella dei residenti e delle relazioni quotidiane), spazi che vanno riconsegnati formalmente (ridisegnandone la forma) a questa. La costruzione di un efficiente sistema di mobilità richiede che si lavori con più vettori interconnessi capaci di catturare diverse tipologie di domande.

La integrazione indispensabile del metrò con le altre componenti di una più articolata offerta di trasporto pubblico (dal tram al SFM/R) e la sua possibile estensione, sono in grado di generare condizioni del tutto nuove per il rilancio della competitività di Bologna (e il recupero della sua migliore tradizione di civiltà urbana), anche come “*gate*” della crescente (e assai elevata) apertura internazionale del sistema economico regionale, che trova proprio nel metrò l'infrastruttura che garantisce gli alti livelli di accessibilità necessari, rendendo tra l'altro del tutto manifesta l'opportunità di un coinvolgimento anche finanziario della Regione.

Ed è di nuovo al sistema regionale e ad un rafforzato ruolo di Bologna nella crescita e nella strutturazione di questo sistema “di capoluoghi” come rete urbana di straordinario spessore e rilievo strategico (nella migliore tradizione del Sistema Metropolitano Policentrico), che devono guardare le politiche di ridefinizione del ruolo nodale della Città, tanto nella rete ferroviaria (con la nuova stazione dell'Alta Velocità), che nel sistema autostradale (con le nuove intersezioni), che nelle funzioni aeroportuali potenziate e più accessibili.

Gli investimenti necessari per la soluzione del nodo autostradale possono concorrere ad una più ampia strategia di arricchimento della maglia infrastrutturale del Paese, capace anche di sostenere le esigenze di rafforzamento dell'intero sistema regionale: per esempio una dorsale est-ovest su un nuovo itinerario Carpi-Lugo (o se si vuole TIBRE - Corridoio Adriatico) che attraversi e innervi il cuore delle aree produttive della regione potrebbe trovare nella variante del by-pass al



nodo autostradale di Bologna, recentemente inserito nei protocolli istituzionali, il proprio momento iniziale e potrebbe dare al by-pass una ulteriore ragione di apprezzamento.

Se l'impianto urbano e la dimensione metropolitana si devono rinnovare senza incertezze (e per rinnovarsi devono saper cogliere le occasioni di investimento ed aprire un nuovo ciclo progettuale), non può mancare una chiara visione delle condizioni poste dai motori di sviluppo presenti nella scena urbana e dalla pluralità dei soggetti che abitano la città estesa.

Un rinnovato patto per Bologna può essere dunque immaginato come traguardo di un lavoro di rigenerazione delle reti istituzionali e delle reti sociali che danno anima e senso alla Città e che producono le indispensabili risorse culturali e psicologiche nella prospettiva di una sua trasformazione sostenibile.

Un patto generatore di accordi, da quello generale, rifondatore degli stili e dei rapporti metropolitani, delle capacità negoziali, a quelli distillati dalle strategie dei grandi attori urbani che il piano intercetta, valuta e valorizza mentre prende forma, si attua, si verifica. A quelli stretti "al confine" con ciascuno dei comuni della cintura. A quelli oltre il confine.

⁷⁾ cfr. ANCI: DDL per la costituzione delle Città Metropolitane: "Città metropolitane a modello unitario e a costituzione immediata" Roma, 27 novembre 2003 e la relativa "Breve nota illustrativa dell'articolato normativo sulle Città Metropolitane". L'articolato normativo approvato dal Coordinamento ANCI dei Sindaci delle Città Metropolitane è il risultato del lavoro avviato nel febbraio scorso a Milano, dove fu discusso e approvato un documento, che ha costituito la traccia su cui i tecnici delegati dai Sindaci hanno costruito il possibile processo di attuazione della Città Metropolitana. www.anci.it/cittàmetropolitane

⁸⁾ Vedi il documento CAIRE-Urbanistica "La città tra globale e locale, considerazioni sulla dimensione metropolitana".

⁹⁾ Ciò senza voler sminuire il valore della accentuata sensibilità bolognese ai problemi ambientali nè tanto meno ridimensionare la serietà delle questioni che attengono alla vivibilità, salubrità e sicurezza della Città: vedi rapporto sullo stato dell'ambiente, 2002, del Comune di Bologna.

¹⁰⁾ Giova comunque riflettere come, nella attività previsiva e di programmazione degli interventi sul sistema infrastrutturale e sulle tecnologie di trasporto, non convenga dare per scontata una crescita inarrestabile dei valori di mobilità: per esempio la accentuata presenza di ultraottantenni, i comportamenti della popolazione immigrata (le diverse configurazioni dello spettro della popolazione che si va formando) inducono a ritenere che la domanda di mobilità assumerà nuove forme, meno orientate al mezzo privato *tout court*.





3.- INNOVARE LA FORMA DEL PIANO

La novità della legge regionale

La necessità di innovare la forma piano nella legislazione urbanistica regionale nasce per un verso come critica consapevole del compimento del ciclo di applicazione della L.R. 47/78, legge che aveva consolidato e generalizzato il modello di pianificazione sperimentato nel decennio precedente dalle principali città della regione. Per altro verso l'innovazione è imposta dal maturare di problemi di gestione dello sviluppo e dell'ambiente e dall'emergere di sensibilità sociali e processi insediativi di intensità e portata fuori dall'ordinario e per molti aspetti anche dal prevedibile.

Il consolidarsi di un modello istituzionale di tipo pluralista nel sistema amministrativo di governo del territorio ha progressivamente fatto sì che la pianificazione comunale, giunta ormai alla terza (o alla quarta) generazione, si debba misurare con nuove strumentazioni di piano, generali o di settore, emergenti alla scala territoriale, che scontano peraltro una minore esperienza e minor tempo di applicazione e verifica.

Nel contempo, il proliferare, per effetto della legislazione nazionale e regionale, di programmi speciali finalizzati alla promozione di interventi, primariamente nei settori delle opere pubbliche, del recupero e della riqualificazione, ha stabilito nuove prassi nelle quali la decisione urbanistica si è misurata più strettamente con la programmazione finanziaria degli interventi dei diversi attori pubblici e con la concertazione con i soggetti privati.

Il tema della sostenibilità ha progressivamente occupato l'interesse dei decisori locali e ha portato con sé nuovi percorsi di ascolto e di partecipazione alle scelte che condizionano ormai il giudizio di qualità sul processo decisionale stesso; nuove modalità dell'azione di pianificazione sono rese necessarie dal mutamento del panorama sociale che si mostra più articolato, interlocutore e propositivo che per il passato.



A ciò si aggiunga che la nuova legge regionale n. 20 del 2000, sia pure con tutte le sue contraddizioni, recependo un percorso normativo di più ampio raggio che negli ultimi anni ha interessato l'intera organizzazione della pubblica amministrazione, enuncia e traduce espressamente in regole il principio di sussidiarietà, conferendo ai Comuni tutte le funzioni di governo del territorio non espressamente attribuite agli altri livelli di pianificazione ed introducendo esplicitamente la possibilità di introdurre variazioni negli strumenti di pianificazione di più ampia scala per effetto della approvazione dei piani comunali.

Nonostante la legge 20 non sia esente da ambiguità e da rischi di interpretazioni dirigistiche non conformi ai principi dichiarati, si ha ragione di ritenere che i contenuti della pianificazione urbanistica illustrati nell'allegato alla Legge regionale 20 costituiscano integralmente materia della disciplina esercitabile da parte della pianificazione comunale

La nuova forma piano che la legge propone articola lo strumento urbanistico generale in tre parti che vogliono cogliere le diverse istanze della nuova domanda di pianificazione, non senza rischi di una certa laboriosità che potrebbe determinare momenti di affaticamento all'interno della produzione urbanistica regionale.

Il *Piano Strutturale Comunale* (PSC) dovrà sempre più riconoscersi nel ruolo di "accordo istituzionale" sugli assetti infrastrutturali, ambientali e insediativi rilevanti (strutturanti).

Con il Piano Strutturale Comunale si afferma la separazione tra il momento della determinazione giuridicamente vincolante nei confronti dei privati, che viene affidata ad altri e successivi strumenti, e quello della definizione programmatica delle scelte di assetto, da concertare in un percorso negoziale che ricerca accordi e sinergie con gli attori istituzionali, le agenzie pubbliche e gli attori sociali, e che si propone al tempo stesso come riferimento fondativo per ogni forma concorsuale dell'attuazione.



Affermato questo principio – e ricercata, come si è fatto nel corso della conferenza di pianificazione, la giusta misura tra l'esigenza di rendere esplicito il disegno di assetto insediativo ed infrastrutturale e quella di mantenere aperte le condizioni negoziali per concertare una attuazione del piano la più efficace per realizzare gli obiettivi della città pubblica, con le sue esigenze di spazi, di relazioni efficienti, di qualità ambientale – resta da costruire il gioco dei ruoli tra i nuovi strumenti, RUE e POC innanzitutto.

L'esplorazione dei possibili percorsi attuativi ha reso via via meno evidente la prospettiva – affascinante ma non priva di controindicazioni, di poter affidare “una volta per tutte” al Piano Strutturale la definizione del confine tra la città consolidata, affidata alla disciplina del Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), e la città della trasformazione posta sotto la giurisdizione della successione dei Piani Operativi Comunali (POC).

Se il RUE dovrà applicarsi al miglioramento qualitativo dell'esistente, nell'urbano e nel rurale, operando con strumenti e culture “sensibili” al miglioramento diffuso della città esistente, specie nel suo contenuto di città pubblica della quale regolare l'uso degli spazi collettivi, migliorandone il comfort e la sicurezza, disciplinando le trasformazioni diffuse (la “manutenzione urbanistica”) connesse ai diritti edificatori già acquisiti, anche nella città consolidata la individuazione di percorsi di riqualificazione che mettano in gioco trasformazioni possibili ma eventuali entro le coordinate (dimensionali, funzionali, di sostenibilità) definite dal PSC ed in coerenza con i suoi obiettivi, rendono inevitabile il riferimento ai POC, ai bandi che precedano la loro formazione, ai momenti di valutazione di sostenibilità ad essi associati.

Attraverso le decisioni del POC, tanto nella città della riqualificazione come nei luoghi investiti da nuove previsioni insediative, la attribuzione di nuovi diritti di trasformazione dovrà perfezionarsi nel tempo prendendo forma compiuta nel momento il più possibile vicino a quello della loro concreta attuazione, utilizzando a tal fine procedure concorsuali che non solo garantiscano trasparenza ai processi decisionali ma assicurino anche, in un quadro di aperta competitività, il



conseguimento di significativi risultati per la città pubblica in termini di spazi, opere e diritti ceduti.

Fra i contenuti innovativi della Legge 20 è da rimarcare la previsione dell'art. 22 che dà veste formale ad una procedura di variazione “dal basso” del contenuto di piani “sovraordinati” da parte degli strumenti urbanistici comunali: un riconoscimento importante della inapplicabilità di ogni modello di pianificazione strettamente gerarchico e della necessità di favorire approcci negoziali e processi incrementali di “apprendimento” nel confronto tra le istituzioni; una possibilità cui nel percorso di pianificazione (strategica e strutturale) la Città di Bologna non mancherà di fare ricorso quanto ne valuti l'opportunità e l'occasione.

Il contenuto strategico del piano

Nella nuova forma piano proposta dalla legge 20 per gli strumenti urbanistici comunali la dimensione strategica pare evidente nelle modalità di costruzione del piano, ancorché sia rimasto implicito nella formulazione dei suoi contenuti; una dimensione che si accresce di significati nella concreta formazione degli atti, dal momento del PSC a quello dei POC passando per il RUE che, nel rapporto con i quartieri si carica di contenuti partecipativi e strategici più di quanto non si possa pensare.

Riassumendo, i contenuti strategici del nuovo piano urbanistico sono individuabili essenzialmente:

- nella costruzione di una “visione di successo” della prospettiva urbana, incardinata in un'immagine spazialmente definita (lo Schema Strategico Strutturale);
- nella pratica di percorsi di ascolto e di partecipazione dei soggetti economici e sociali che avvicinino i cittadini alla gestione delle scelte urbanistiche e di sviluppo rilevanti per la comunità;
- nella affermazione delle condizioni giuridiche ed istituzionali per una pratica perequativa che consenta l'acquisizione alla collettività di



una parte della ricchezza generata dalle trasformazioni programmate;

- nella affermazione delle condizioni giuridiche ed istituzionali che consentano di utilizzare la leva urbanistica come meccanismo premiale per il successo di politiche di interesse pubblico (riqualificazione ambientale, reinfrastrutturazione e rinnovo urbanistico ...) con il concorso di soggetti privati;
- nella sperimentazione e nella promozione di una gamma strumentale più vasta che affidi la soluzione dei problemi di sostenibilità e di qualità dello spazio urbano ad una diffusa pratica progettuale, in una logica di sussidiarietà orizzontale e in una pratica di permanente confronto con gli attori sociali che già la conferenza di pianificazione ha avuto modo di far maturare.

Nella configurazione del piano strutturale anche come piano strategico e “progettuale” gli studi di fattibilità assumono una importanza ed un rilievo crescente: a questi strumenti di valutazione il piano può affidare la verifica - ad un tempo tecnica, finanziaria ed istituzionale - delle politiche delineate, aumentandone la concretezza e migliorandone l'efficacia, consentendo alla decisione politico-amministrativa di poggiare su terreni più solidi nel confronto con le istituzioni e con la società civile.

Il ricorso a queste modalità di verifica e approfondimento mirati e pluridisciplinari, accompagnerà le varie fasi di formazione del Piano Urbanistico di Bologna, sino alla approvazione del Piano Strutturale ed anche oltre, nel percorso della sua attuazione e verifica.





SEZIONE SECONDA

LA VISIONE DEL PIANO

- Interpretare il cambiamento
- Lustrare i motori dello sviluppo
- Riabitare la città





4.- INTERPRETARE IL CAMBIAMENTO

Un nuovo ciclo demografico

La Città di Bologna affronta - a quasi vent'anni dal precedente P.R.G. - l'impegno per la formazione di un nuovo strumento urbanistico generale, in una stagione di profondo cambiamento delle tendenze demografiche, economiche e culturali.

Non si tratta quindi solo di prendere atto del mutamento di scenario intervenuto dal Piano dell'85 ad oggi; occorre piuttosto interpretare con profondità e lungimiranza le più recenti e accelerate modificazioni che sono avvenute nella società e nell'ambiente e che sicuramente si proietteranno per lungo tratto nel secolo nuovo.

La forte ripresa dell'immigrazione a lungo raggio che si è prodotta nel Paese a partire dal '95 interessa Bologna e l'Emilia Romagna con particolare intensità. Essa è la manifestazione e la conseguenza di una radicale transizione demografica che è maturata nell'ultimo quarto del XX secolo: la brusca caduta della natalità registrata a partire dagli anni settanta ha progressivamente sottratto alimento ad un mercato del lavoro caratterizzato da alti livelli di occupazione, generati da un sistema economico di successo e ha richiamato flussi sempre più ingenti di immigrati a rimpiazzare i vuoti che si vanno aprendo tra le forze di lavoro.

Le proiezioni a medio e lungo termine segnalano, in mancanza di apporti immigratori, una caduta della popolazione in età attiva dell'ordine del 20% e rendono manifesta la portata della attrazione che il sistema economico locale produce sui movimenti migratori.

Il contemporaneo aumento della popolazione della terza e della quarta età, a livelli che la nostra società non ha mai conosciuto, con la domanda di personale per i servizi di cura che ne consegue, rafforza questa stessa esigenza e la tendenza ad aumentare gli arrivi.

Queste tendenze (e queste prospettive) riarticolano i giudizi sulle condizioni demografiche e sociali della Città e delle sue diverse parti



rispetto all'immagine consolidata: così, ad essere caratterizzato dai più alti livelli di invecchiamento, non è più tanto il Centro Storico, entro il quale un ricambio sociale intenso si è già manifestato, contrastando il declino dei decenni precedenti, bensì sono i "quartieri nuovi" degli anni '60 e, in prospettiva, i comuni della prima cintura, tutti popolati dalla stessa generazione di ex giovani coppie i cui figli sono ormai altrove.

E' del tutto evidente come la sfida dei prossimi anni si gioca nel modo in cui sarà intesa e vissuta la dimensione multiculturale della Città, che sicuramente evidenzia - con il potenziale di conflitto - nuove esigenze di sostegno e di mediazione (e gli oneri relativi). E' una sfida di cui la Città e l'Amministrazione sono pienamente consapevoli e nei confronti della quale hanno elaborato iniziative originali e importanti di cui è buona testimonianza la Carta della Convivenza.

Questa dimensione multiculturale può infatti rappresentare anche una riserva di imprenditorialità diffusa in grado di alimentare le istanze di promozione e di miglioramento di una società già ai vertici del successo e quindi a rischio "di maturità e declino". Fino al punto da intendere l'apporto immigratorio (naturalmente nel quadro di una crescente "regolarità" dei flussi come vuole la stessa Carta della Convivenza che è maturata a Bologna in questi anni) e la capacità di accoglienza delle reti sociali con cui si è ben infrastrutturato il territorio bolognese negli anni, come un vero e proprio fattore competitivo del sistema economico metropolitano e regionale nei confronti di altri territori del Nord-Est.

Né va sottovalutato il profilo di alta scolarizzazione che una parte cospicua dell'immigrazione bolognese presenta, per conseguenza dell'attrazione che la sede universitaria esercita, specie nei confronti delle regioni meridionali del Paese, per l'evidente valore economico che esso riveste.

Tutto questo a condizione che il tessuto imprenditoriale bolognese tenga, che taluni segnali di disimpegno che si sono manifestati nel mondo imprenditoriale con la cessione dei pacchetti di controllo di firme importanti vengano controbilanciati da nuovi processi di crescita



imprenditoriale; processi che lo spessore delle tradizioni industriali e le dimensioni di assoluto rilievo internazionale dell'apparato manifatturiero emiliano sicuramente consentono di ipotizzare.

Le trasformazioni insediative

Il processo migratorio in atto segnala il venire a compimento di un ciclo demografico e insediativo che nell'ultimo quarto del XX secolo ha visto il trasferimento di oltre ottantacinquemila abitanti dal Capoluogo alla sua immediata cintura (e poi oltre, seppure in misura più ridotta).

Il processo di riorganizzazione territoriale ha rilocalizzato nei comuni della cintura (non sempre coerentemente con le politiche infrastrutturali) pressoché l'intero apparato manifatturiero di Bologna, interessando una estensione di 2.080 Ha occupati al 2001 da insediamenti produttivi, contro i 318 Ha occupati da aree produttive al 1954¹¹.

Bologna che, nella sua dimensione di area urbana estesa, resta la principale concentrazione manifatturiera dell'Emilia-Romagna¹² e mantiene responsabilità primarie nel successo del sistema economico regionale, non solo per le funzioni "nodali" e di "eccellenza" ma anche per la capacità di ospitare e servire un articolato tessuto di imprese e di funzioni ed una cultura industriale di grandi tradizioni e spessore, da mantenere e rigenerare nelle nuove condizioni della società post-moderna e multiculturale.

Le condizioni di questo mantenimento vanno ricercate ovviamente non solo nelle politiche industriali per la qualificazione degli assetti insediativi, il potenziamento delle reti ecologiche, energetiche e delle comunicazioni e il sostegno all'innovazione e alla ricerca, ma anche nelle condizioni dell'ambiente urbano necessarie a sostenere la capacità attrattiva del territorio bolognese nei confronti delle imprese e del capitale umano: le politiche per la casa, quelle per il consolidamento dei ruoli di punta dell'università, quelle per la logistica e la mobilità.



Il cambiamento nella struttura produttiva bolognese è stato in ogni caso radicale e ha implicato non solo trasformazioni nella geografia degli insediamenti, ma anche una ridislocazione - più critica - dei poteri, se è vero che i quattro principali poli funzionali terziari della Città rappresentano oggi, in termini di impatto generato, da un quinto ad un quarto del valore aggiunto e dell'occupazione provinciale¹³.

Trasformazioni demografiche ed economiche si proiettano sulla struttura sociale ed i comportamenti culturali della città con esiti non scontati.

La società bolognese ha sempre costruito la sua identità al confine tra tradizione e modernità affidando ad essa una parte rilevante della sua immagine di successo: "Bologna ... coniuga locale e globale, tradizione e modernizzazione, metropoli e paese ... in un mix assolutamente raro in altre realtà d'Italia e che rappresenta forse il vero carattere distintivo della Città¹⁴".

Oggi il potenziale di cambiamento nelle culture e nei comportamenti della città è reso evidente dall'apporto divenuto ormai minoritario dei "bolognesi da sempre" sul totale dei residenti (140.000 su 370.000)¹⁵.

La frequentazione urbana

L'altro corno del cambiamento sociale è quello legato ai modi della fruizione della città, a partire dal crescente rilievo degli utenti urbani che non coincidono con i residenti.

Bologna, ancora più intensamente di Milano, è tra le città che hanno il più alto rapporto tra *city-users* e residenti (78 utenti giornalieri per ogni cento residenti contro i 71 di Milano). Il fenomeno è legato in primo luogo alle dimensioni eccezionali della presenza universitaria, ma anche alle intense relazioni sistematiche (pendolari) e asistematiche (come centro d'affari, polo per gli acquisti, meta turistica, ...) che la città intrattiene con un vasto *hinterland* provinciale e regionale e con una ancora più estesa area di relazioni, specie lungo la dorsale adriatica.



La sollecitazione esercitata dai “fruitori urbani” sulla città è sicuramente notevole ma Bologna presenta, rispetto ad altre città metropolitane del Nord Italia, un rapporto più equilibrato sia per quanto riguarda lo scarto tra popolazione diurna e popolazione notturna (la prima supera la seconda del 26% contro il 39% di Milano e il 44% di Firenze; Verona, come Bologna, si colloca attorno al 25%), sia per quanto riguarda la concentrazione della occupazione del capoluogo e della cintura.

Bologna infatti è la sola città metropolitana nella quale la cintura presenta una dotazione di posti di lavoro per 100 residenti uguale se non superiore a quella del capoluogo¹⁶.

La percezione della mobilità come fattore di congestione, di inquinamento e di degrado dell'ambiente urbano pervade un'opinione pubblica particolarmente sensibile al tema della qualità della vita: l'inquinamento dell'aria è avvertito dai bolognesi come problema, con un'incidenza di dieci punti superiore alla media delle grandi città¹⁷, a parità di indicatori di traffico.

Il forte aumento della domanda di mobilità registrato nel corso degli anni '90 a Bologna come nel resto del Paese (che il trasporto pubblico urbano non è riuscito ad intercettare vuoi per la natura e le motivazioni della domanda, vuoi per la perdita di efficienza dell'offerta) ha messo in evidenza la insufficienza dell'impianto infrastrutturale urbano. Nella percezione dei cittadini, oltrechè degli addetti ai lavori, è chiaro comunque come non siano ormai sufficienti misure di regolazione della mobilità senza cospicui interventi strutturali¹⁸ e quindi senza una prevedibilmente lunga e delicata fase di cantieri aperti.

La grande concentrazione di programmi e progetti strategici che si sta delineando nell'orizzonte prossimo della Città, dall'Alta Velocità già in corso alla nuova bretella autostradale in progetto, dal tram in cantiere al metrò finanziato, affronta cospicuamente il ritardo accumulato. Ma “il rumore dei cantieri” che si paventa è esso stesso fonte di preoccupazione e di un disagio che può essere superato ragionevolmente solo con una matura e diffusa consapevolezza dei



tempi e dei modi (oltrechè della entità e degli obiettivi) della manovra in corso per l'ammodernamento dell'organismo urbano.

Il cambiamento che questi interventi indurranno sulla scena urbana, in un lasso di tempo relativamente breve - oltre a migliorare l'efficienza dello scambio e delle relazioni urbane e regionali - dovrà restituire alle relazioni di vicinato e alla vita dei quartieri aree attualmente troppo sollecitate e impegnate da un traffico improprio ed eccessivo e da una sosta che non trova recapiti efficaci. Dovrà consentire di riportare sul vettore pubblico larga parte delle quote nuove della domanda di mobilità, dovrà ridurre incidentalità e inquinamento, dovrà aumentare il livello di integrazione nella città estesa (oltre le mura comunali) e la capacità di assorbimento dei grandi attrattori, senza rilasciare fattori di congestione. Dovrà - insomma - garantire ai vari tipi di mobilità di funzionare secondo il principio dell'integrazione tra i sistemi, del minor impatto, della migliore efficienza energetica e gestionale.

Il cambiamento è un fatto oggettivabile tanto quanto è una sensazione che attraversa la comunità, come ciascun individuo, con i propri accenti: ne è riprova la preoccupazione sui temi della sicurezza che ha attraversato la comunità bolognese nei tempi più recenti (in modo anche indipendente dall'andamento degli indicatori sulla microcriminalità), e che, almeno in parte, è il prezzo che si paga ai momenti di innovazione e mutamento.

Alla preoccupazione e all'incertezza che il cambiamento induce deve rispondere un ampio spettro di politiche che agiscano ad un tempo sulle condizioni strutturali (e in questo è decisiva la manovra sull'organizzazione dello spazio) come su quelle organizzative.

Si può dire che per Bologna il cambiamento è nel contempo una opportunità e un rischio, una necessità e una aspirazione.

Le ragioni della sostenibilità

Bologna sta investendo risorse cospicue per cogliere i tempi e i modi del cambiamento, per capire cosa cambia e come cambia, ben conscia



di doverlo interpretare efficacemente per poterlo coniugare con la sua aspirazione ad essere una grande città europea, per far diventare il cambiamento occasione di qualità e vettore di crescita delle opportunità, per chi la città la abita e per chi la frequenta.

Anche il piano urbanistico è parte di questo investimento per interpretare e gestire il mutamento; una parte cospicua perchè ricca di verifiche, di sforzi analitici, di iniziative negoziali, di aperture prospettiche. La capacità delle politiche del piano di servire obiettivi non effimeri e di generare durevoli effetti di miglioramento delle prestazioni ambientali e sociali è strettamente connessa con l'essere riusciti a capire "cosa passa" nella città e come usare l'energia prodotta dal cambiamento.

La sostenibilità del piano sarà quindi riconoscibile tanto nella capacità di interpretare il cambiamento quanto nelle politiche che avrà saputo mettere in campo per coglierlo.

La crescita demografica programmata va intesa anche come risposta alla esigenza di mantenere alte le performances sociali e produttive della città e come necessità di garantire una finanza comunale capace di continuare ad investire nella gestione di servizi di buona tradizione e di grande estensione.

La manovra selettiva sulla città esistente è un modo per tenere la città entro un sistema di relazioni efficace ed efficiente, affidato strategicamente alla logistica urbana e al trasporto pubblico.

Il trasporto pubblico è pensato come sistema integrato di vettori che possono offrire una reale alternativa alla mobilità privata e al modello della dispersione insediativa che si è generato negli scorsi decenni, meglio servendo questa mobilità nei luoghi di scambio attrezzati e lungo gli assi di distribuzione opportuna-mente ridisegnati e moderati.

La logistica urbana è pensata come manovra indispensabile al recupero di valori relazionali degli spazi pubblici (a cominciare dal centro storico) e di quote di efficienza nelle attività di servizio interstiziali alla città e nelle manifatture urbane: la dislocazione di aree destinate alla



manipolazione delle merci e la ridefinizione dei ruoli della maglia stradale sono le precondizioni di interventi regolatrici efficaci.

La manovra perequativa, pensata in modo strategico e selettivo, coglie obiettivi precisi per dare nuove opportunità alla città (parchi, edilizia sociale) oltre che certezze realizzative mancate nel passato.

I bilanci sociali e l'ascolto delle comunità, condotti a partire dai quartieri, sono la necessaria risposta alla grande sollecitazione in termini di rinnovamento delle condizioni fisiche e funzionali che l'organismo urbano sta sperimentando, pensandole anche oltre i suoi confini amministrativi.

L'ascolto e gli accordi stabiliscono rapporti nuovi con i poli funzionali, con gli attori urbani influenti, individuali e collettivi, ma anche con i comuni contermini e la Provincia, per realizzare politiche sensibili alle esigenze, metropolitane, della città più vasta e delle sue reti.

Reti che sono anche quelle ecologiche là dove i parchi urbani si realizzino e siano raggiungibili dall'intera popolazione metropo-litana in un sistema che comprende i fiumi, i canali, la collina sino ad entrare nella città costruita connettendo offerte consolidate e nuove occasioni prodotte dalla "trasformazione urbana".

La scelta della sostenibilità come obiettivo generale deve essere riconoscibile in tutte le politiche che il piano lancia, ma in una per tutte sarà messa alla prova: quella della mobilità.

La manovra cardine dell'allestimento di una compiuta rete metropolitana toglierà nell'ora di punta 25.000 veicoli privati ed oltre 2.000 autobus di linea dalle strade della Città, restituendo ai cittadini e alla loro vita sociale una superficie equivalente di oltre 40 Ha: come a dire che nel cuore della Città si offriranno nuovi spazi pubblici della dimensione di un grande parco urbano.

Le condizioni ambientali indotte dalla particolare manifestazione del traffico, che l'offerta infrastrutturale attuale ancora fortemente condiziona, sono argomento che il Piano misura nei suoi indicatori di stato per poterle confrontare poi con gli scenari di medio - lungo



periodo che dovranno essere necessariamente assunti come riferimento per avere il senso e la portata del cambiamento necessario.

Le nuove quote insediative, prevalentemente dislocate a recuperare la città costruita nelle sue parti defunzionalizzate, dovranno cercare di mantenere per il possibile un assetto discreto, più addensato attorno alle dorsali del servizio urbano e territoriale, anche con operazioni di dedensificazione e di inserimento di funzioni importanti per la riqualificazione urbana.

L'attenuazione degli impatti che derivano dal sistema della mobilità naturalmente non esaurisce le strategie necessarie a rispondere alla crescente aspirazione delle comunità locali a un ambiente migliore e più vivibile (per le presenti e per le future generazioni) e alla necessità di offrire un ambiente di qualità anche come fattore non secondario della competizione tra i sistemi urbani, in particolare per funzioni pregiate come la ricerca, l'educazione, la sanità, la congressualità, etc.

La rete metropolitana renderà in molti casi più accessibili (e con modalità ambientalmente sostenibili) le aree verdi e le reti ecologiche di pianura (si pensi ad esempio al Navile) e aree di eccellenza ambientale e naturalistica (si pensi al miglioramento della accessibilità della Collina), "avvicinandole" alle aree più dense e soffocate della città, per carenza o scarsa qualità di spazi aperti o per la pressione indotta dalla presenza di infrastrutture della viabilità, e ampliando l'offerta ambientale effettiva per i *city users*, anche a vantaggio della attrattività delle funzioni pregiate di cui dispone la città.

Fanno parte integrante delle politiche di sostenibilità del Piano l'attenzione ai paesaggi culturali e ai paesaggi ecologici, l'azione di approfondimento e misurazione delle relative dinamiche in atto in particolare nei territori periurbani ed extraurbani, la ricerca di soluzioni nuove per la difesa attiva della qualità dell'ambiente anche attraverso la reinterpretazione delle attività agricole in chiave di servizio reso alla comunità urbana (*town farms*) e la proposta di nuove prospettive di servizio per il territorio rurale, entro e fuori del sistema di parchi potenziato e messo in rete (con piste e sentieri).



E' a partire da questi scenari che potrà essere tentato un giudizio di sostenibilità delle politiche di un piano che fa della mobilità (dalla logistica di persone e merci alle relazioni di vicinato) la principale - ma non l'unica - chiave interpretativa del proprio "disegno", la fondamentale missione dello sforzo di pianificazione condotto in questo frangente storico della Città in cui la qualità dell'aria, il clima acustico, la qualità dei paesaggi naturali e culturali, la vivibilità degli spazi di aggregazione e scambio, la sicurezza e la coesione delle comunità che attraverso di essi si affermano, fanno discutere i cittadini, le famiglie, le associazioni, le imprese, oltretutto gli enti elettivi.

E' a partire da questi scenari della trasformazione ben compresa e programmata (e per molti aspetti non di breve periodo), che dovranno essere ricercate misure regolative intermedie che agiscano nel tempo breve e che consentano alla comunità bolognese di conoscere (e condividere) la manovra rifondativa in corso per convivere consapevolmente col mutamento e con le trasformazioni. In modo (ambientalmente e socialmente) sostenibile.

¹¹⁾ Cfr. Comune di Bologna "Immagini del cambiamento" bilancio delle trasformazioni territoriali e del paesaggio 1954 – 2001 – CAIRE-Urbanistica, marzo 2004.

¹²⁾ Al Censimento del 2001 Bologna e cintura ospitano 72.260 addetti all'industria contro i 65.701 di Modena e i 51.796 di Reggio Emilia, sempre considerate con l'insieme dei comuni contermini.

¹³⁾ Si veda al riguardo anche il documento sul quadro socio-economico elaborato per il PSC da Nomisma, Prometeia ed Area.

¹⁴⁾ Cfr. "Bologna oltre il benessere", Ricerca della Fondazione CENSIS per la Fondazione Cassa di Risparmio di Bologna e la Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna - Dicembre 2002.

¹⁵⁾ Cfr. Comune di Bologna: Annuario statistico 2002.

¹⁶⁾ A Bologna gli attivi per 100 abitanti sono 48,7 nel capoluogo e 48,8 nella cintura; a Milano sono rispettivamente 57,5 contro 37,1, a Firenze 47,5 contro 36,7 e a Verona 41,5 contro 38,7.

¹⁷⁾ Cfr. ISTAT: "La vita quotidiana nelle grandi città"; indagine multiscopo sulle famiglie 1998: il tema dell'inquinamento è denunciato come problema dal 70,5% dei bolognesi (media del campione nelle grandi città 62,4%) mentre la situazione del traffico è giudicata critica dal 68,1% dei bolognesi contro una media del campione delle grandi città del 69%.

¹⁸⁾ Il dato emerge chiaramente dalla indagine campionaria su un panel di 1000 cittadini bolognesi condotta dal CENSIS per il rapporto "Bologna oltre il benessere" dove la realizzazione di nuove infrastrutture, con il 30% delle risposte, è largamente in testa, nella percezione dei bolognesi, alle aree di intervento prioritarie per migliorare la vivibilità urbana; segue la regolazione del traffico che raccoglie poco più della metà dei consensi della voce precedente.



5.- LUSTRARE I MOTORI DELLO SVILUPPO

La tenuta del sistema economico

Nella spiegazione del successo che il sistema economico bolognese ha sperimentato nel lungo periodo, nel corso del processo di industrializzazione e sviluppo del Paese e con particolare evidenza ed intensità nel corso della sua ultima fase, quella che si è soliti ricondurre ai processi di diffusione produttiva centrata sul tessuto delle piccole e medie imprese, fattori strutturali e fattori culturali si sono sovrapposti e intrecciati - inestricabilmente - a determinare le ragioni delle alte prestazioni e dei buoni risultati conseguiti.

Se la centralità geografica ed il ruolo nodale assunto da Bologna nel sistema delle comunicazioni moderne del Paese, prima ferroviarie poi autostradali (e, in prospettiva, nuovamente ferroviarie con l'alta velocità), hanno generato nel tempo economie esterne rilevanti e determinato importanti processi localizzativi, un contributo sicuramente non minore nel successo di Bologna come sistema manifatturiero deve essere attribuito a fattori culturali, come la qualità della formazione tecnica assicurata dalle scuole di formazione professionale di lunga tradizione civica (ben nota l'Aldini-Valeriani) o come la presenza di un contesto istituzionale –quello dei rapporti sociali nel mondo rurale dominato dalla mezzadria - che si è rivelato particolarmente favorevole nel reclutare “dal basso” risorse ed energie imprenditoriali per la stagione dello sviluppo manifatturiero.

Oggi si avverte l'esigenza di assicurare l'offerta di lavoro sul territorio in termini e con profili qualitativamente compatibili con la domanda, garantendosi nel contempo la possibilità di attrarre lavoro e imprenditorialità in grado di produrre progresso tecnico autonomo.

Le risposte a queste esigenze vanno ricercate tanto in politiche promozionali che avvicinino senza pregiudizi le nuove generazioni alla cultura tecnica e industriale, quanto nella gestione dei flussi immigratori attraverso azioni di formazione professionale nei paesi di provenienza, coerenti con la domanda di lavoro espressa dal territorio



bolognese, sino a dar vita a campagne mirate su alcuni paesi/località non-OCSE (individuati in funzione della disponibilità di manodopera qualificata) cui affiancare un'offerta di sistemazione e di qualità della vita; un contributo essenziale potrà poi venire da politiche rivolte agli studenti universitari fuori sede, serbatoio naturale di progresso tecnico incorporato nelle risorse umane, per la loro permanenza in area.

Le preoccupazioni che da più parti si levano sulle capacità del sistema economico bolognese di conservare nel tempo un profilo di alta competitività¹⁹ e di reinvestire in una nuova stagione di accumulazione e sviluppo la ingente ricchezza che il processo di crescita economica ha consolidato e diffuso in forma assai distribuita nel corpo della società, vertono oggi essenzialmente sulla dimensione culturale dello sviluppo.

Le voci che si sono levate da autorevoli interpreti della realtà locale (e che la recente indagine del CENSIS²⁰ ha raccolto e amplificato) sull'“appagamento” della società bolognese, sulla rinuncia al rischio e all'investimento che accompagnerebbero l'opulenza raggiunta dai consumi, sono a questo riguardo eloquenti.

Tuttavia la fase che si è aperta con il nuovo secolo, in un clima di grande e non congiunturale incertezza dello scenario “globale”, è segnata, per il sistema locale bolognese, dall'avvio di un cospicuo processo di investimento nella armatura infrastrutturale della città che, dalla linea e dalla Stazione dell'Alta Velocità, al metrò, agli interventi sul nodo autostradale, occuperà l'intero prossimo decennio e metterà in gioco risorse economiche di portata e rilievo commisurabili alla dimensione regionale e nazionale del nodo bolognese.

Questa stagione infrastrutturale potrà creare, tra gli altri effetti, anche quello di sollecitare un clima economico più favorevole allo sviluppo agli investimenti, ma questa opportunità dovrà incontrarsi - per avere successo e rilasciare risultati tangibili nel corpo della economia e della società - con la disposizione degli “*animal spirits*” del capitalismo bolognese a scommettere di nuovo sul successo della Città.



Le funzioni nodali: il successo della Fiera

Il panorama tracciato dalle ricerche condotte sul sistema economico bolognese nell'occasione del PSC evidenzia un ruolo cruciale delle *funzioni nodali*, delle *eccellenze urbane* e del *terziario strategico*, presenti con un rilievo crescente nel corpo della città e nella economia dell'intera provincia; un sistema di funzioni ormai determinante nel configurare il profilo dell'economia urbana, ricco di potenzialità ancora inesprese.

Università, Ospedali, Fiera ed Aeroporto sono le principali punte emergenti di un sistema di funzioni rare e di luoghi centrali di rilievo nazionale - che dovrebbe comprendere anche il nodo ferroviario e la stazione²¹ - e rappresentano ormai non solo il vertice del sistema funzionale bolognese ma, con la loro diretta attività ed i loro impatti indiretti sulle reti di fornitura attivate e sul moltiplicatore dei consumi, costituiscono anche una parte quantitativamente cospicua della economia provinciale, e addirittura determinante, di quella urbana.

Occorre tuttavia verificare con attenzione critica e senza "riposare sugli allori" le prospettive di queste polarità. Quelle della Fiera, innanzitutto, passata nel corso degli ultimi decenni del XX secolo al secondo posto nella gerarchia nazionale delle sedi espositive e caratterizzata dal successo di rassegne specialistiche che le assicurano un rilievo internazionale indiscutibile: la Fiera, nella nuova veste istituzionale, è impegnata in una prospettiva di investimenti rilevanti per sostenere la competizione più dura dei prossimi decenni, ora che il successo delle funzioni espositive ha assunto maggiore evidenza e rilievo nella interazione a tutto campo tra le città europee.

Bologna deve infatti registrare, oltre alla rinnovata competizione di Milano che ha messo in campo programmi di potenziamento di straordinaria entità, anche la pressione di piazze come quella di Verona, che presenta un profilo geografico e di specializzazione merceologica che ha evidenti punti di sovrapposizione con la offerta espositiva bolognese, o l'innovazione rappresentata da Rimini, con la sua nuova sede e l'ampia disponibilità di spazi che essa presenta.



Il rafforzamento della Fiera di Bologna, la sua capacità di seguire il ritmo della innovazione, è legato anche ad una più efficace interpretazione di un ruolo direzionale nei confronti del sistema regionale, che metta in rete capacità organizzative e infrastrutture di grande rilievo. Un'interpretazione del sistema fieristico che non appiattisca il ruolo di punta di Bologna, ma ne valorizzi il riconoscimento ormai internazionale (e le relazioni, anche in una logica di rete), può così contribuire anche ad alleggerire le punte meno sostenibili della presenza fieristica nella vita urbana, riavvicinando i bolognesi alla loro Fiera.

L'accordo territoriale siglato tra Comune, Provincia e Fiera consente già nel breve periodo di operare per la qualificazione e lo sviluppo della presenza delle funzioni espositive, direzionali e dell'indotto realizzando una migliore accessibilità (parcheggi, nuovo casello, etc.) che sarà ulteriormente rafforzata dalla realizzazione del metrò; una realizzazione che, nella prospettiva del medio periodo connessa al proseguimento della linea 1, rilancia il tema della integrazione della Fiera con le aree del CAAB, (oltrechè con il Centro Storico e con i destini dell'autostazione), da riconsiderare nella loro funzione come vero e proprio polo per lo sviluppo di funzioni complementari e integrate all'insediamento fieristico.

La centralità dell'Università

Un ruolo del tutto particolare nel panorama delle funzioni urbane di eccellenza ed una responsabilità straordinaria rispetto ai destini della Città è quello dell'Ateneo, intanto per la portata unica della sua tradizione che lo configura come una delle istituzioni centrali nella costruzione di una identità culturale europea, poi per la ricchezza delle sue relazioni con il sistema sanitario (che fanno di Bologna un polo ospedaliero di attrazione ben al di là dei confini regionali), con quello culturale e dell'industria editoriale, con quello formativo (extra accademico), che danno luogo a un complesso di relazioni e ad un potenziale economico che non ha eguali nella scena urbana.



Nell'interpretazione del ruolo che la presenza universitaria riveste nelle traiettorie di sviluppo del sistema bolognese, l'accento è talvolta andato prevalentemente a sottolineare il sostegno alla domanda aggregata ed ai consumi (con gli effetti collaterali di pressione inflazionistica più o meno in evidenza), talvolta si è spinto a lamentare l'insufficiente orientamento della offerta universitaria felsinea a rispondere alle domande formative espresse dal sistema (manifatturiero) locale.

L'una e l'altra interpretazione vanno sicuramente strette all'Ateneo, che non può limitarsi ad essere inteso come un fornitore del sistema locale né può vedere limitata la sua dimensione economica al solo fronte dei consumi.

L'Università già in passato ha saputo generare innovazione e ricchezza di soggetti protagonisti della produzione culturale, di assoluto rilievo ed originalità nel panorama nazionale (dalla John Hopkins al Mulino, sino a Nomisma e Prometeia, ...) e da essa è lecito attendersi una robusta capacità di innovare le forme e i modi della propria presenza nella realtà urbana, sino a caratterizzarsi come vero e proprio motore dello sviluppo.

L'Università può e deve rappresentare un momento di innovazione del tessuto economico locale favorendo il clima necessario alla crescita di imprese post-industriali che trovino la principale risorsa nel capitale umano dei propri laureati.

Qualche segnale, come quello legato al settore del multimediale, è già oggi leggibile, ma è ancora troppo limitato rispetto al potenziale esprimibile dal sistema universitario, che investe segmenti assai estesi di un possibile indotto.

Il mancato decollo del POSTER dà conto delle difficoltà di costruire una politica di integrazione tra Università e sistema produttivo per la promozione di nuove imprese e dimostra la difficile praticabilità di modelli organizzativi di forte impronta dirigistica. Assetti più distribuiti, percorsi incrementali e segmentati, approcci più sperimentali saranno da perseguire per raccogliere potenzialità comunque indubitabili;



avendo nel contempo piena consapevolezza di quanto rilevi, nel potenziale competitivo delle città, la capacità di attrarre e mantenere capitale umano formato e quanto sia rilevante in questo una politica concertata tra Città ed Università per offrire residenza e servizi alla popolazione universitaria e post-universitaria.

Anche per questo i protocolli di intesa tra Università e Comune che hanno segnato importanti decisioni di ridislocazione delle sedi universitarie confermandone opportunamente una forte impronta urbana, devono essere oggetto di un costante monitoraggio e di una riflessione strategica rinnovata.

Le eccellenze ospedaliere

Il sistema sanitario pubblico bolognese – articolato nelle tre unità istituzionali della AUSL (Maggiore e Bellaria), dell'Azienda Ospedaliera Sant'Orsola Malpighi e degli Istituti Ortopedici Rizzoli - rappresenta con l'Università, la Fiera ed il sistema logistico uno dei fondamentali motori dello sviluppo urbano; esso presenta una forte ed evidente integrazione con l'Università che ha aspetti organizzativi ed istituzionali, scientifici e culturali, tecnologici ed economici, ed è connesso alla offerta di servizi sanitari privati, anch'essa presente in Città in modo significativo.

Sotto il profilo istituzionale il sistema è interessato dalla riorganizzazione determinata dalla unificazione della AUSL Città di Bologna con le due AUSL "Bologna Nord" e "Bologna sud" che coprono la restante parte del territorio provinciale (area imolese esclusa).

In termini economici l'impatto del sistema sanitario sull'economia urbana è forse il maggiore tra quello dei poli funzionali se è vero che il suo apporto arriva da solo a sfiorare – nella ipotesi più elevata – il 10% del valore aggiunto provinciale, ed è per oltre i 2/3 attribuibile agli stabilimenti ospedalieri della Città.



Il rilievo è accentuato dalle caratteristiche di forte attrattività extra-regionale degli stabilimenti ospedalieri bolognesi²², in particolare nei confronti di una utenza proveniente dalle regioni meridionali del Paese.

L'esigenza di competitività del sistema corrisponde ad una permanente esigenza di innovazione tecnologica ed organizzativa dell'offerta che ha non trascurabili riflessi nella attività edilizia che interessa i presidi ospedalieri, con una attività permanente di "manutenzione straordinaria" di rilievo territoriale a cui la nozione e la disciplina dei Poli Funzionali ha tentato di dare una risposta non episodica.

Di particolare rilievo, nella prospettiva, sono le previsioni edilizie ed urbanistiche che interessano il S. Orsola e che hanno trovato spazio nell'Accordo Territoriale siglato con l'Azienda Ospedaliera che prevede la realizzazione di oltre 20mila mq. di superficie utile in aggiunta all'indice (saturato) di PRG contestualmente al potenziamento delle condizioni di accessibilità, in particolare per ciò che attiene la sosta, che ha già conosciuto recenti realizzazioni.

La forte caratterizzazione urbana del sistema il cui impianto è sostanzialmente stabile dal momento della rilocalizzazione dell'Ospedale Maggiore dal Centro Storico ai Prati di Caprara nel dopoguerra, sottopone la Città a sollecitazioni rilevanti. Da questo punto di vista, la riqualificazione delle aree ferroviarie e militari dismesse allo scalo Ravone e ai prati di Caprara, può aprire prospettive interessanti.

Le localizzazioni ospedaliere hanno tutte un impatto significativo sul sistema di mobilità, vuoi per le dimensioni dei flussi attivati dalla offerta di servizi sanitari, dimensioni accresciute dalle tendenze recenti che hanno visto una riduzione della durata delle degenze a favore di una maggiore attività svolta su base giornaliera, vuoi per la collocazione nel rapporto con il sistema viabilistico che quando non insiste su assi fortemente trafficati (come è nel caso del S.Orsola sui Viali o del Maggiore sulla Via Emilia) deve comunque connettere plessi relativamente eccentrici nel contesto collinare (Rizzoli e Bellaria).



Nello scenario di prospettiva questo rapporto dovrà essere migliorato dalla entrata in esercizio del tram, che migliorerà l'accessibilità dei due poli maggiori e ne consentirà una reciproca connessione, mentre la realizzazione della Lungo Savena migliorerà l'accessibilità veicolare privata al Bellaria (comunque avvicinabile dal nuovo tram) in modo significativo, sorreggendo l'articolato processo di potenziamento delle funzioni direttamente o indirettamente (Croce Rossa) connesse al plesso ospedaliero.

In prospettiva la terza linea metropolitana in direzione est-ovest potrebbe interessare in modo assai significativo gli stabilimenti ospedalieri, portando un ulteriore contributo al miglioramento della sostenibilità della loro presenza in ambiente urbano.

Per gli Istituti Ortopedici Rizzoli la linea 1 della metropolitana con il suo terminale in STAVECO rappresenterà da subito una significativa *chance* di miglioramento di una accessibilità oggi molto travagliata, soprattutto se la rifunzionalizzazione dell'area STAVECO - oltre a poter rispondere a specifiche esigenze funzionali del Rizzoli - creerà anche le condizioni per la realizzazione di nuovi collegamenti a fune tra l'area stessa ed i sovrastanti stabilimenti ospedalieri.

La presenza della Cittadella Giudiziaria, con il suo indotto professionale, gli uffici della Amministrazione pubblica e della rappresentanza a tutti i livelli, completano la tavolozza di luoghi della "grande" infrastrutturazione civile.

I nodi della logistica urbana

Il rapido incremento dei flussi che hanno interessato lo scalo aeroportuale di Bologna nel corso degli anni '90, fino a farne uno degli scali nazionali di maggior rilievo, registra non solo una crescita generalizzata della domanda di mobilità che si rivolge al vettore aereo, ma conferma anche, nel confronto con le *performances* di altri scali, il ruolo nodale che Bologna ha conquistato nei confronti di un esteso sistema territoriale.



Se Verona ha sviluppato nel tempo un ruolo primario nella logistica e nell'intermodalità delle merci, Bologna, senza ignorare ruolo, peso e potenzialità di Interporto, Center Gross e CAAB, rappresenta - e ancor di più potrà rappresentare in prospettiva - un nodo logistico primario soprattutto per la mobilità delle persone.

E', in fondo, una vocazione antica, quella di essere luogo di incontro e di scambio, che ritrova nella percezione e nella memoria collettiva degli italiani la Stazione di Bologna come luogo tipico del viaggio ferroviario.

La stazione stessa è destinata peraltro a crescere ancora di importanza: le stime dell'Alta Velocità parlano di un movimento di stazione di 160.000 persone al giorno rispetto alle oltre 80.000 attuali (numero già cospicuo).

Aeroporto, Stazione e Fiera sono e saranno sempre più i luoghi dello scambio internazionale di Bologna e di una parte significativa della rete urbana della regione e dell'area padana, nodi critici non solo per la qualità delle relazioni fisiche ma anche per il successo economico dell'intero sistema metropolitano.

In questa prospettiva di un rilanciato ruolo logistico nella mobilità delle persone, potrà trovare ulteriori attenzioni e risorse anche la riconsiderazione dei ruoli e delle principali infrastrutture per la movimentazione merci, rappresentate dall'Interporto, ma anche dallo scalo di S.Donato e dal CAAB e, per molti aspetti, dal Center Gross, importante nodo di scambio di persone e merci ma anche luogo di innovazione del sistema commerciale metropolitano e regionale.

Da ultimo - ma non certo per importanza - i temi e i luoghi della gestione ecologica del sistema urbano, che è passata nel tempo dal ruolo ancillare di una semplice proiezione della macchina amministrativa comunale entro la veste della azienda municipalizzata a quello di attore economico globalizzato che si misura, tanto al livello delle tecnologie e delle reti che a quello della finanza, con scenari e mercati internazionali.



La vicenda di HERA, che ha portato alla costituzione di uno dei poli più rilevanti nel panorama nazionale di servizi pubblici locali, ormai secondo solo alla azienda multiservizio della Capitale e la cui quotazione rappresenta oggi uno degli eventi più rilevanti del mercato mobiliare italiano, segna una rilevante prospettiva di rafforzamento del ruolo di Bologna (e di una sua nuova cultura di impresa) nella costruzione di reti e di relazioni a scala regionale ed oltre, prospettiva certamente non effimera e fisicamente ben presente nella nuova sede che si è insediata congiungendo opportunamente le funzioni direzionali, di servizio e di produzione, dando luogo ad una delle principali polarità territoriali della scena metropolitana e regionale.

¹⁹⁾ Da ultimo la recentissima ricerca dell'Assessorato alle attività produttive, commercio, turismo, relazioni internazionali del Comune di Bologna: Ricerca sulla capacità competitiva del sistema industriale bolognese - a cura di A.D.D. Consulenza di direzione per l'impresa - Bologna - Aprile 2004

²⁰⁾ cfr. "Bologna oltre il Benessere", cit.

²¹⁾ La incompletezza della documentazione di base disponibile ha impedito di applicare alla stazione FS ed ai suoi progetti di sviluppo una analisi di impatto economico analoga a quella condotta per gli altri poli funzionali

²²⁾ Bologna offre 9,1 posti letto in istituti pubblici ogni 1000 abitanti, contro i 5,8 di Roma, i 6,9 di Milano e i 6,8 di Torino. Fonte: ISTAT 2000.



6.- RIABITARE LA CITTA'

Le ragioni sociali e fiscali

Un'ampia convergenza di opinioni e di interessi sembra realizzarsi oggi a Bologna attorno all'obiettivo di "riportare la residenza in città" e di "rilanciare la vita urbana e la sua centralità". Attorno a questo obiettivo si raccoglie intanto la diffusa consapevolezza che la Città è ormai giunta alla conclusione di un ciclo di decentramento e di crescita suburbana che si è protratto per alcuni decenni, riducendo in apparenza la dimensione demografica della Città ma di fatto estendendone la dimensione geografica sino a ricomprendere i comuni della cintura.

Di questo ciclo di crescita sub-urbana sembrano ormai venire al pettine i nodi della sostenibilità ambientale (ma anche della desiderabilità sociale) dopo che l'intero sistema ne ha riscosso evidenti benefici, misurabili nei termini dell'ammodernamento e della crescita del patrimonio immobiliare e dell'accesso a un modello di consumi opulento.

La consapevolezza sociale del costo che la comunità sopporta per effetto di una distribuzione meno densa degli insediamenti si è ormai affermata sino a diventare patrimonio comune del dibattito disciplinare che è cresciuto attorno ai costi dello *sprawl*²³. Meno scontato, ma ormai leggibile nelle preferenze sociali, è il minore apprezzamento del paesaggio urbano che si è generato nella crescita sub-urbana, che ha indotto a privilegiare la villetta a schiera come "idealtipo dell'abitare contemporaneo" e componendola in una sequenza di periferie tanto più anonime quanto più estese.

Un grande tema si affaccia, piuttosto, nella prospettiva di riabitare la città, per l'agenda del governo urbano, vale a dire quello del pieno utilizzo delle risorse architettoniche ed urbanistiche presenti, come risposta alla dispersione insediativa anche a costo di "fare i conti" con gli episodi incongrui da riconoscere come tali e da ricondurre entro i confini "dell'utile e del bello"²⁴.



La rimessa in valore di un patrimonio edilizio giunto per una parte considerevole (la incidenza maggiore tra tutte le grandi città italiane del centro-nord) al termine di un ciclo di vita cinquantennale²⁵ che ne giustificerebbe il rinnovo, è per la città di Bologna un obiettivo complesso ed arduo per le condizioni localizzative (bassa accessibilità da congestione), urbanistiche (alte densità) e per gli assetti istituzionali (frammentazione proprietaria) che questo patrimonio presenta.

Il tema è tuttavia ineludibile per la strategia della riqualificazione urbana che per affermarsi dovrà ricorrere ad un'ampia articolazione strumentale di politiche di manutenzione straordinaria, di sostituzione, di de-densificazione attraverso la delocalizzazione dei volumi e l'integrazione puntuale delle dotazioni funzionali carenti sia per l'accessibilità orizzontale²⁶ che per quella verticale²⁷, politiche da realizzare con le opportune incentivazioni urbanistiche e finanziarie e con il concorso attivo di molteplici attori e che potrebbero configurare una nuova stagione della riqualificazione urbana bolognese.

Tra le ragioni della insostenibilità di una esasperata crescita suburbana va ben tenuto presente anche il tema della fiscalità locale. Nell'attuale sistema fiscale Bologna non potrebbe reggere come nel passato un declino demografico, che significherebbe una più ridotta base imponibile e, di conseguenza, una più ridotta capacità di spesa; con gli effetti collaterali sulla offerta di servizi e sulla desiderabilità della vita urbana che è ben facile immaginare e a cui il documento preliminare ha dedicato specifica attenzione²⁸.

Le previsioni insediative per il nuovo piano di Bologna possono profittare di una lenta ma indiscutibile tendenza al miglioramento della situazione demografica, tanto sul piano quantitativo che su quello strutturale (attenuazione dell'invecchiamento, ripresa della natalità, etc.). Ciò detto, la nuova domanda di spazio residenziale risulterà legata non solo alla ulteriore frammentazione dei nuclei famigliari ma anche al miglioramento delle aspirazioni e degli standard individuali della popolazione residente, pur mitigato, prevedibilmente, dalle modalità e dai livelli di consumo della popolazione immigrata.



Rispondere a questa domanda con una offerta insediativa fortemente caratterizzata in termini di qualità urbana e centralità serve una esigenza pressante di sostenibilità ambientale (minore *sprawl* insediativo, maggiore ricorso a modi di mobilità sostenibile...) ed è anche un requisito di sostenibilità economica per un sistema di fiscalità locale che non può tollerare la stagnazione e l'impoverimento della sua base imponibile, rappresentata dal patrimonio immobiliare urbano (e dai suoi processi di rinnovo) come dai profili di reddito dei suoi occupanti, senza rischiare un progressivo decadimento della offerta di servizi che, cumulativamente, genererebbero ulteriori processi di depauperamento della base demografica e del clima economico della città.

Il Centro Storico tra residenza e terziario

Se quella di riabitare la città è una esigenza profondamente e diffusamente avvertita, come lo stesso dibattito emerso in sede di conferenza ha consentito di verificare, non sembra che una convergenza altrettanto generalizzata la si possa registrare in merito alla interpretazione dei fenomeni che hanno governato il processo evolutivo degli insediamenti urbani e di quelli che prevedibilmente lo guideranno in futuro: primo tra tutti il tema della terziarizzazione e dei suoi effetti sulla struttura e la morfologia della città e sulla composizione della compagine sociale che la abita.

Alla prova dei fatti, l'immagine di un processo di terziarizzazione che scaccia dalla Città - e dal suo Centro Storico²⁹ in particolare - la funzione residenziale, si presenta come l'eco tardiva di opinioni ormai datate, piuttosto che rappresentare una interpretazione coerente e affidabile delle dinamiche economiche ed insediative degli anni '90.

Partiamo dal Centro Storico. Dal 1991 al 2001 il Centro Storico di Bologna ha confermato la sua vocazione residenziale facendo registrare:

- un decremento di residenti inferiore alla media comunale³⁰,



- un incremento di famiglie residenti³¹,
- un incremento di abitazioni occupate (da residenti e non)³².

Contemporaneamente la presenza di funzioni produttive e di servizio si è andata riducendo non solo per la fuoriuscita di attività industriali o commerciali (fuoriuscita che è avvenuta peraltro in tutto il territorio comunale) ma anche per la diminuita presenza di unità locali e di addetti degli “altri servizi” (in questo caso invece in controtendenza con il dato comunale).

D'altro canto i principali settori terziari che talvolta sono stati evocati come “nemici dell'urbanità” e come fattori di espulsione delle funzioni residenziali (il commercio e il credito) hanno conosciuto in questi stessi anni processi di riorganizzazione che non li hanno certo portati a contendere alla residenza gli spazi urbani tradizionali.

Il commercio ha registrato nel corso degli anni '90 l'impatto della entrata in esercizio delle grandi strutture della distribuzione alimentare (che dal 1991 al 2003³³ sono passate in Provincia di Bologna da 1 struttura, con 6000 mq. a 12 strutture con 93mila mq); la grande distribuzione ha concentrato le proprie iniziative di maggiore portata all'esterno (per quanto al margine) del comune di Bologna: in particolare a Casalecchio e a Castenaso. La crescita delle grandi strutture specializzate non alimentari, che si configura come la tendenza emergente di questi primi lustri del nuovo millennio, sembra di nuovo privilegiare la cintura.

Per quanto riguarda il commercio specializzato delle grandi firme e del *franchising*, che sicuramente privilegia il cuore dell'area urbana, il suo modesto impatto territoriale è evidente dalla geografia dei valori immobiliari³⁴: l'area in cui si realizzano differenziali di valore degli immobili commerciali è ristretta a pochi isolati attorno al “Quadrilatero”, mentre il resto del Centro Storico presenta valori comparabili a quelli della parte restante del comune.

Resta comunque la preoccupazione, nel Centro Storico come nei Quartieri, per gli effetti di crisi del commercio tradizionale e delle botteghe artigiane determinato dalla ripolarizzazione dei luoghi del



commercio nelle aree di grande accessibilità automobilistica: una preoccupazione che richiede specifiche politiche di sostegno e di animazione.

Sul fronte delle banche la fase di forte competizione che è stata determinata dalla apertura dei mercati, ha significativamente ridotto la loro capacità di operare senza vincoli di prezzo (e di rendimento) sui mercati immobiliari del centro storico, a Bologna come nelle altre città grandi e medie d'Italia³⁵.

Ora Bologna non registra più strategie immobiliari aggressive delle banche ma piuttosto fronteggia la prospettiva di un sistema creditizio locale indebolito dopo la stagione delle acquisizioni e concentrazioni avvenute sul finire degli anni '90; una configurazione che può incidere sulla coesione e la solidità del sistema economico locale, in una stagione di forti sollecitazioni che i mercati finanziari trasmettono alle imprese medie e piccole e che l'assenza di istituzioni finanziarie radicate nel locale rende più difficile governare.

La domanda insediativa dell'Università

L'Università, negli anni più recenti, si è confermata come un attore centrale del mercato immobiliare locale, non solo per la stagione di iniziative che l'ha vista protagonista nell'intero quadrante del Centro Storico (da S.Giovanni in Monte a Barberia), con apprezzabili apporti alla valorizzazione e al recupero del patrimonio culturale della città, ma anche, nel più vasto scenario urbano, con una diffusione di iniziative rilevanti anche se non sempre sorretta da un adeguato quadro di coerenze e convergenze, a garanzia di un assetto urbano efficace ed equilibrato.

L'impatto più rilevante dell'Università nei confronti del mercato immobiliare urbano è però essenzialmente quello generato dalla debolezza di una politica per l'edilizia residenziale universitaria, che ha consentito alla rendita diffusa – quella delle tante famiglie proprietarie e non delle grandi immobiliari, poco presenti peraltro – di spuntare



rendimenti consistenti³⁶ anche per immobili di null'altro valore che la propria localizzazione³⁷.

La prospettiva di trasferire al Lazzaretto e al Navile l' "area tecnico-scientifica" dell'Università (diverso il caso del trasferimento di Agraria al CAAB, sicuramente più congiunturale ma oggi riconsiderabile alla luce del prolungamento previsto per il metrò in una prospettiva di integrazione con altre funzioni o, viceversa, di conveniente riconversione patrimoniale e rilocalizzazione) presenta tra i propri vantaggi, oltre a quello di razionalizzare e ammodernare le sedi didattiche e della ricerca, quello non minore di mettere l'Università in diretto rapporto con un sistema di trasporto pubblico di massa ad alte prestazioni, requisito apparentemente ovvio ma pure clamorosamente mancato in diverse recenti esperienze di nuovo insediamento universitario: Milano e Torino per esempio e che invece ha costituito uno straordinario fattore per nuove sedi universitarie in altri contesti metropolitani (Università di Roma Tre).

La scelta del Lazzaretto presenta anche il vantaggio di ridurre la pressione della domanda universitaria che oggi si esercita sul solo quadrante nord est (del Centro Storico ma anche della prima periferia) ampliando la platea delle aree interessanti per la residenza studentesca. Il nuovo insediamento – anche in considerazione della rilevante presenza nel comparto di aree di proprietà comunale - dovrà essere anche l'occasione per avviare un ciclo di investimenti nell'edilizia residenziale universitaria degno di questo nome.

Certo è che una focalizzazione dell'attenzione sul segmento di domanda insediativa rappresentato dalla popolazione universitaria (e post-universitaria) si impone e con essa una maggiore responsabilizzazione delle Istituzioni Universitarie nella gestione della ospitalità nei confronti della domanda così cospicuamente attratta:

Per un verso ciò potrà suscitare effetti di moderazione generale dei valori immobiliari attraverso la riduzione della pressione esercitata dalla domanda universitaria; pressione che, unitamente al basso livello



della offerta generato dalla scarsa produzione edilizia degli anni '90, ha generato una forte spinta verso l'alto dei prezzi.

Per altro verso, al consolidamento di una quota significativa della popolazione universitaria fuori sede come popolazione residente³⁸ è affidata in larga misura la prospettiva di mantenere un elevato ingresso migratorio³⁹ che copra le falle aperte dal regime di denatalità degli ultimi tre decenni del XX secolo nella compagine demografica dell'area metropolitana e del sistema regionale, garantendo una offerta di lavoratori qualificati ad alta scolarizzazione, requisito sempre più essenziale per la competitività del sistema.

I luoghi del terziario

Se il Centro Storico non ha visto crescere la pressione terziaria a scapito della residenza, neppure al livello dell'intera area comunale il processo di terziarizzazione ha registrato negli anni novanta le accentuazioni e gli sconvolgimenti che – nella osservazione degli anni ottanta - sembravano dover caratterizzare l'orizzonte di fine secolo e di cui si trova ampia traccia nel sovradimensionamento delle previsioni terziarie dei piani di quella stagione.

Se negli anni '80 si era assistito (a Bologna come nella altre maggiori realtà urbane) ad una significativa erosione del patrimonio abitativo per effetto della occupazione terziaria di spazi già destinati alla residenza, questo processo sembra essersi del tutto interrotto nel decennio successivo. Tra il 1981 e il 1991 lo stock residenziale bolognese si era infatti incrementato di soli 2.000 alloggi, nonostante una produzione largamente superiore, misurabile in oltre 6.300 alloggi⁴⁰, segnalando una rilevante erosione di spazi residenziali da parte di funzioni terziarie.

Nei dieci anni successivi il patrimonio residenziale rilevato dai censimenti si è incrementato di poco più di 4.200 alloggi (pressoché integralmente nella quota relativa alle abitazioni occupate da famiglie residenti), valore che è del tutto in linea con i dati sulla produzione



edilizia che segnalano per lo stesso periodo un valore di poco inferiore alle 5.000 unità.

L'incremento della presenza terziaria nel tessuto economico e sociale della città ha quindi imboccato strade meno pervasive di quanto non fosse nelle previsioni di qualche lustro fa. E, soprattutto, ha avuto conseguenze insediative meno prevedibili ed uniformi, oltrechè largamente compatibili.

Ma dove è andata a finire l'indubitabile crescita di attività terziarie che (se si esclude il settore più tradizionale del commercio, di cui si è detto) lo stesso censimento 2001 registra per le aree esterne al centro storico con un incremento di oltre 1.600 unità locali e 3.100 addetti per le imprese e di 600 unità locali e 1.100 addetti per le istituzioni?

Una componente – di difficile misurazione – è sicuramente legata alla crescita di attività di lavoro all'interno dello spazio residenziale della famiglia: un fenomeno che investe la microimprenditorialità terziaria, a cavallo tra lavoro autonomo e para-subordinato, ospitata dalle imprese clienti e supportata logisticamente dal proprio retroterra domestico: ragione non ultima della crescente domanda di spazio residenziale di famiglie pure sempre più ridotte nella propria dimensione.

Una seconda componente è quella legata alla collocazione "interstiziale" delle nuove attività terziarie nelle "zone grigie" abbandonate dalla produzione manifatturiera in ambito urbano e non (ancora) oggetto di pesanti riconversioni funzionali: uno spazio di riserva importante come incubatoio di una economia urbana (in specie nel settore delle telecomunicazioni) al quale andrà prestata specifica e positiva attenzione, anche normativa.

Le strategie della riqualificazione urbana

L'obiettivo di riabitare la città e rilanciare la centralità urbana, nel nuovo ciclo demografico, richiede anche la messa a punto di un pacchetto di politiche pubbliche integrato ed innovativo, prioritariamente rivolto a favorire processi di riqualificazione urbana



Bologna - va detto - è una città caratterizzata da un tessuto urbano articolato e multiforme che presenta i diversi fattori di qualità e di degrado frammentati e per questo lontani dal disegnare ambiti circoscritti "per la riqualificazione urbana" così come è agevole ritrovare in città di impronta fordista, segnate dalla dismissione dei grandi impianti industriali e dal degrado di quartieri popolari marcatamente classisti.

Così, a fianco di episodi critici (ed emblematici) come il Pilastro (che pur tuttavia presenta dotazioni di verde rimarchevoli e che è facile prevedere che interventi di infrastrutturazione possano rimettere in gioco con relativa facilità) sono presenti aree come la Bolognina (o Murri, o Saffi) che associano alla buona caratterizzazione urbana penalizzazioni rilevanti rappresentate tanto dalla carenza di aree per la sosta e di spazi verdi quanto dalla presenza di barriere architettoniche e urbanistiche.

Come pure sono presenti quartieri organici ricchi di spazi e di standard ma relativamente poveri di quella animazione che solo una stratificazione di attività può realizzare nel tempo e che un recupero urbano degli spazi di relazione per eccellenza rappresentati da sedimi stradali può consentire al meglio.

Un panorama diffuso di criticità edilizie ed urbanistiche (ma anche di opportunità) che rende difficile una separazione canonica delle aree consolidate (cioè soddisfatte dalla propria immagine urbana e in equilibrio funzionale) da quelle da riqualificare. Così il perfezionamento delle strategie di riqualificazione urbana⁴¹ (dopo le sperimentazioni e gli episodi degli O.D.G. 70 e 136) dovrà necessariamente passare per una compiuta assunzione di tutti gli elementi da mettere in gioco e attraverso la riscoperta del vicinato come categoria fondativa e misura della qualità urbana.

E' quindi estremamente critica, nel nuovo piano strutturale, la individuazione degli ambiti di trasformazione, che non può seguire criteri esclusivamente strategici, o viceversa costruiti sulla disponibilità di aree dimesse o inedificate, ma deve rispondere anche e soprattutto alle esigenze variamente distribuite delle comunità locali, e deve perciò



adeguarsi alla ricerca delle dimensioni ottimali per il governo dei processi decisionali e partecipativi e per il controllo del raggio di azione degli interventi.

In questa prospettiva, più la Città si affida ad uno scenario di ripresa demografica (e di crescita insediativa) sostanzialmente basato su flussi migratori, più deve essere in grado di garantire una offerta diffusa di qualità urbana e di politiche per l'accoglienza efficaci, proprio entro la dimensione del quartiere/vicinato.

Una nuova politica per la casa più mirata ed efficace si impone nello scenario della città (metropolitana) forse non con altrettanto rilievo quantitativo di quello conosciuto negli anni cinquanta, ma sicuramente con una attenzione non minore alla ricerca di logiche istituzionali, modalità operative e strumenti di intervento adeguati ed efficaci.

Un tema centrale è quello dell'integrazione: integrazione tra segmenti di domanda (gli anziani, gli studenti, gli immigrati), integrazione nella città (distribuendo le presenze in modo diffuso ma focalizzato preferenzialmente sui luoghi di aggregazione civica) e integrazione tra operatori (l'intervento pubblico, il privato sociale, le imprese).

Le misure perequative programmate ad ampio raggio possono produrre un ambiente istituzionale favorevole per le politiche di integrazione, distribuendo più uniformemente tra gli operatori il carico di vantaggi e di oneri ed anche sollecitando atteggiamenti più propositivi ed intraprendenti.

L'offerta culturale

Un ulteriore fronte strategico per la organizzazione degli spazi urbani è quello rappresentato dalle funzioni di eccellenza dell'offerta culturale della città che, in una stagione sempre più internazionale e competitiva, rappresentano fattori di successo, rilevanti anche per apprezzarne la stessa qualità dell'abitare.

Il riferimento primo è ovviamente al Centro Storico e al suo straordinario rilievo come bene urbanistico di insieme che potrà essere



ulteriormente valorizzato (oltre che dalla riduzione del traffico consentita dai nuovi vettori del trasporto pubblico di massa e dallo sviluppo della logistica urbana) dalla riqualificazione di quello straordinario ed unico patrimonio culturale che è rappresentato dal suo sistema di percorsi porticati, proposto con la candidatura UNESCO alla attenzione internazionale anche come asse portante di una rinnovata offerta culturale e museale della Città, costruita attorno alle collezioni civiche, a quelle universitarie e a quelle dell'Accademia, sino a dar vita al progetto del Museo della Città, centro della rete museale, luogo di ricerca, didattica, comunicazione, porta virtuale della Città culturale.

Occorre pensare nel contempo ad una città che, pur continuando a valorizzare il Centro Storico, si preoccupa di ridurre la frattura con la prima periferia, e si interroga sulle relazioni, anche culturali, tra centro urbano e territorio e ne fa uno dei punti centrali della propria proposta.

L'obiettivo è ridurre progressivamente le separazioni attraverso lo studio delle aree e delle relazioni che sussistono tra luoghi contermini cercando in questo di valorizzare ogni connessione pedonale e ciclabile e ogni spazio aperto collettivo.

Ad esempio tra Staveco/Giardini Margherita/Baraccano/Piazza Carducci/Area S.Domenico; e così tra ex Seabo/Università/Pinacoteca; e tra Stazione/Pincio/Area nord; tra Lazzaretto/Navile/Manifattura Tabacchi; tra Giardini Cassarini/Facoltà di Ingegneria/Area S.Francesco; tra ex Maternità/Collina/Osservanza/S.Michele in Bosco; in questo intendendo i Viali della circonvallazione e le Porte della Città come elemento di integrazione urbana e non di separazione.

Il Centro Storico, i nodi del sistema di mobilità, i poli funzionali, i centri civici, i parchi urbani, sono i luoghi privilegiati per una strategia di valorizzazione che metta in rete e porti in evidenza l'offerta culturale esistente e la sappia organizzare (come la recente esperienza dell'Urban Center consente di intravedere) in forme di comunicazione efficaci.

Al tempo stesso essi possono rappresentare la piattaforma più idonea per ospitare le nuove funzioni di rango che la città saprà attrarre nelle



sue relazioni internazionali o che saprà generare al suo interno, dalla apertura al pubblico di collezioni private d'arte nate nelle stagioni del successo industriale, alla riscoperta dei tesori seminasconditi nelle istituzioni culturali cittadine meno note ma di prestigio internazionale.

La costruzione di un sistema di trasporti di massa fortemente integrato e connesso con le polarità di rango nazionale e urbano è un requisito fondamentale per il mantenimento delle funzioni culturali "alte" presenti nella scena urbana, che devono nutrire una dimensione ed un rango che va ben oltre la pur significativa proiezione locale.

Abitare Bologna significa così poter fruire di quelle risorse culturali che un efficace sistema logistico dovrà garantire, tanto alla domanda della Città come a quella di una platea internazionale.

Un ipotetico "piano regolatore dei luoghi della cultura" a Bologna ci farebbe immediatamente capire come i luoghi della produzione, dello studio, dell'attività culturale siano massicciamente presenti in città e come il sistema di relazioni che mettono in atto sia un elemento forte del sistema cittadino e dell'identità dei luoghi e della città stessa; è in tal senso che occorre individuare un percorso, non facile e non breve, capace di mettere a fuoco gli elementi strategici delle politiche culturali cittadine, decisivo per il successo delle prospettive della Città, tanto più se ben integrato con le altre politiche che mettono in luce nuovi e vecchi significati dell'abitare la Città.

I Parchi urbani

L'infrastrutturazione culturale della città non può fare a meno dei Parchi urbani, come ben dimostra la presenza della Fondazione Villa Ghigi all'interno dell'omonimo parco, fondazione che può diventare il luogo di confronto e di elaborazione collettiva di una nuova stagione del verde urbano bolognese e, insieme, la concreta occasione di avvio di una generale riscoperta e riconsiderazione di tutto il settore collinare del territorio comunale.



L'allestimento di un sistema di parchi urbani soccorre una delle carenze sostanziali dell'impianto della città contemporanea, che molto verde ha disegnato e distribuito ma che non ha (ancora) realizzato parchi in misura tale da innovare l'offerta ricreativa, sino ad ospitare in essi funzioni qualificate anche nel campo della ricerca e della produzione culturale (ma anche dello sport).

A più di un secolo di distanza dalla loro realizzazione i Giardini Margherita rimangono il parco pubblico per eccellenza dei bolognesi e solo poche delle nuove aree verdi realizzate sono diventate, per dimensioni, fisionomia, frequentazione, componenti importanti del verde pubblico della città. Le stesse vaste acquisizioni in ambito pedecollinare e collinare appaiono come i frammenti di un più ampio disegno di relazioni tra l'area urbana e la collina che non ha avuto lo sviluppo immaginato.

Sempre più urgente appare l'esigenza di un nuovo grande parco urbano che per collocazione, ampiezza e caratteristiche possa assumere un rilievo analogo a quello dei Giardini Margherita e segni, a più di un secolo di distanza, un altro momento decisivo nella storia del verde della città. L'attenzione non può che concentrarsi sui Prati di Caprara, dove sarebbe di grande significato, anche storico, la realizzazione di una moderna, vasta e attraente area verde a breve distanza dal centro storico.

E' ormai maturo il tempo per una affermazione dei due Parchi fluviali, del Reno (a partire da Monte Mario, i prati di Mugnano, il parco Talon) e del Savena (portando a sistema le preesistenze dell'intera fascia urbana di confine con S.Lazzaro e Castenaso, fino al recupero della "collina dei rifiuti"), parchi più che comunali nella loro articolazione territoriale così come nella loro possibile gestione consortile; i loro confini dovranno ricomprendere nella progettazione urbanistica ed ambientale i tessuti rurali relitti e le frange periurbane contigue e la loro realizzazione potrà prevedere accordi di natura perequativa, da assumere anche come fattore per avvicinare con realismo i traguardi dichiarati⁴².



Particolare rilievo nel sistema di offerta culturale e naturale della Città assume il progetto per l'area-parco del Navile, organizzata attorno alle tecnologie del trasporto idraulico e ai reperti dell'archeologia industriale dell'acqua. Da valorizzare come itinerario ben riconoscibile nella sua continuità territoriale a partire dalle aree portuali in Centro Storico (e, ancor prima, dalla connessione funzionale con il Parco del Reno rappresentata dal canale di Reno) attrezzandolo come corridoio ecologico, come sistema di accoglienza per la fruizione culturale e ambientale della Città (e oltre) e come riferimento per l'offerta museale.

Lo spazio rurale e la collina

Pare importante una generale riconsiderazione delle caratteristiche ambientali del territorio comunale e delle sue suggestioni naturali, paesaggistiche e storiche in modo da cogliere sino in fondo le opportunità che esse ancora offrono per concorrere a delineare un organico disegno del verde a partire da i luoghi e le direttrici di rilievo storico-ambientale, le loro valenze ecologiche, culturali e fruibili, con una attenzione particolare a mantenere gli elementi di discontinuità dei tessuti urbani che acquistano particolare valore in una città compatta come Bologna, sostenuti in questo dagli episodi di verde privato ancora ben rilevabili.

Gli ampi e preziosi cunei verdi, inserti di paesaggio rurale presenti nelle aree di pianura, condivisi sempre variamente con i Comuni della cintura, debbono essere organicamente inseriti come spazi aperti nell'assetto della città estesa.

Non è ulteriormente credibile la mera e sola indicazione di nuovi o reiterati vincoli di tutela. Devono essere promosse e sostenute nuove forme di gestione che valorizzino e incentivino la multifunzionalità delle imprese agricole presenti o da reinsediare e per altro verso possano applicarsi ai parchi di nuova formazione generati dalla manovra perequativa (per oltre cento ettari) da attrezzare come nuove polarità



e rimboschire come dotazione ecologica capace di compensare i processi di impoverimento biologico della pianura.

Una attenzione particolare va posta al sistema collinare, per confermare il ruolo simbolico oltrechè ecologico e fruitivo che si è conquistato e per rivisitare il modello di fruizione puntando, soprattutto per la prima quinta collinare, ad un modello di offerta reticolare, per il possibile da organizzare con aree-parco meglio integrate alla Città, ai luoghi simbolo (*land-mark*) della devozione religiosa e della memoria storica collettiva.

Nel complesso del territorio collinare, a partire dalle peculiarità e dalle vocazioni dei suoi diversi ambiti, serve uno sforzo di elaborazione di progetti, di ampio respiro, in grado di offrire occasioni ad un percorso di riavvicinamento tra città e collina.

Già con il Parco delle Chiese (Talon) a Casalecchio si pone il tema di una condivisione sovracomunale di questa politica e così con il Parco Paleotto che fronteggia l'abitato di Rastignano e rappresenta, in ambito bolognese, il possibile punto di contatto tra il grande Parco fluviale del Savena e la collina.

Ancora più stretta può essere la cooperazione con i Comuni di Sasso Marconi e Pianoro per affermare nella collina più interna un nuovo modello di fruizione (e gestionale) che privilegi la continuità di alcuni itinerari ben attrezzati e connessi con le polarità ambientali, inseriti in un tessuto rurale da valorizzare nei suoi contenuti culturali ed ospitali.

Trattare il territorio rurale "come se fosse un parco" diventa, in ambiente metropolitano, sempre più una esigenza irrinunciabile, la cui praticabilità, in una nuova prospettiva di cooperazione pubblico-privato, appare più concreta che per il passato posto che venga intesa come fonte di servizi ambientali e di interesse sociale.

Le criticità ambientali

La sostenibilità e la soluzione del nodo delle criticità ambientali rappresentano una delle più importanti chiavi di lettura delle strategie



del piano: ad esse molte politiche si riferiscono in modo esplicito, come quelle relative alla re-infrastrutturazione per la mobilità, o quelle per il completamento del sistema del verde urbano e altre hanno ricadute dirette, ed in linea di massima positive, sulle diverse componenti ambientali⁴³.

Il tema ambientale ha in realtà due diverse facce, fra loro complementari ed indipendenti, che riguardano l'ambiente urbano, in relazione alla salute ed al benessere dei cittadini (e questo tema appare prevalente nella percezione comune) e l'ambiente naturale, in relazione alla tutela dell'ambiente come valore e come risorsa.

Per entrambe il piano assume un obiettivo di superamento delle principali criticità attraverso un processo di miglioramento continuo delle condizioni ambientali della città, anche attraverso procedure già in corso, quali il progetto europeo *ecoBudget*, o l'attività di monitoraggio degli effetti del piano da compiersi tramite lo strumento della ValSAT.

Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente naturale l'attenzione del piano si concentra su tre contesti territoriali.

Il primo è quello della collina bolognese nella quale le politiche di tutela degli ultimi decenni, che hanno garantito il contenimento definitivo dello sviluppo insediativo, hanno però favorito un progressivo abbandono delle attività agricole storiche con un conseguente impoverimento del paesaggio e l'instaurarsi di fenomeni di dissesto come quelli recentemente verificatisi.

Una considerazione in qualche misura analoga può essere fatta per gli ambiti agricoli periurbani nei quali, l'introduzione di modelli industriali di produzione agricola ha portato ad una graduale cancellazione di quei segni storici di organizzazione del territorio che le politiche di tutela del piano regolatore avevano invece mirato a mantenere.

Su questi due contesti devono perciò maturare nuovi tipi di politiche attive di tutela che coniughino alla salvaguardia dell'ambiente naturale la valorizzazione del paesaggio storico e la sua fruizione.



Insieme ai precedenti, devono essere considerate le emergenze dei corridoi fluviali del lungo Reno e del lungo Savena come luoghi di contatto fra la città e l'ambiente naturale.

Questi ambiti entrano a far parte del progetto di rete ecologica che il piano propone, come valorizzazione e tutela dei collegamenti esistenti fra i diversi elementi che compongono lo spazio naturale della scena urbana, anche al di là ed oltre il territorio comunale⁴⁴.

Il progetto di rete ecologica ha l'obiettivo fondamentale di riconoscere la trama esistente di habitat naturali e seminaturali propria di un territorio e di assicurare il consolidamento e il potenziamento di un sistema interconnesso di spazi in grado di salvaguardare e migliorare la diversità biologica di quel territorio. Per questo scopo non si tratta tanto di "creare" una rete ecologica ma piuttosto di mantenere il più possibile vitale ed efficace quella esistente, intervenendo dove necessario per rimediare a impoverimenti avvenuti o per recuperare connessioni importanti che sono state interrotte in seguito a modificazioni del territorio, in prevalenza derivate da attività umane.

In questa prospettiva è naturalmente importante aumentare le dotazioni ecologiche dove queste sono andate perdute o si presentano molto rarefatte, ma è necessario anche evitare lo sviluppo di scenari che producano frammentarietà o la comparsa di ostacoli invalicabili, come infrastrutture viarie o nuovi insediamenti, per il libero spostamento delle componenti animali e vegetali tipiche del territorio. In un territorio densamente abitato come quello di Bologna.

Dunque, l'obiettivo primario di una rete ecologica si arricchisce di altri significati, in quanto non va dimenticato che anche per l'uomo la continuità di spazi aperti naturali e seminaturali collegati tra loro a formare una sorta di sistema organico, che si avvale anche di spazi verdi pubblici, rappresenta un'opportunità fondamentale per conoscere e vivere il proprio territorio a partire da una rete di percorsi che ne mettano in luce gli aspetti ambientali, paesaggistici e storico-culturali.

Per strutturare il progetto locale di rete ecologica è inoltre determinante delineare chiaramente il possibile ruolo che essa può



svolgere all'interno di una scala territoriale più ampia, vale a dire il possibile contributo a un disegno più esteso che coinvolga i comuni limitrofi. Solo inquadrata in un'ampia scala provinciale e regionale, infatti, la rete locale assume un significato compiuto e le scelte specifiche fatte in ambito comunale possono a loro volta avere ricadute positive su un sistema ambientale più vasto.

Un secondo elemento di criticità del sistema naturale riguarda il sistema delle acque, strutturato dal corso del Reno e del Savena e completato da un esteso ed articolato reticolo idrografico minore che innerva l'intero territorio.

Anche in questo caso i temi ed i problemi in gioco, dalla qualità delle acque al deflusso minimo vitale di fiumi e torrenti, all'efficienza della rete in relazione a criticità idrauliche verificatesi localmente, investono un territorio che supera i confini amministrativi comunali. Il piano affronta perciò il tema come elemento fondamentale di qualificazione dell'ambiente urbano da svilupparsi in cooperazione con tutti gli altri soggetti che ne hanno competenza.

L'attenzione alla dimensione ecologica della città richiede inoltre la realizzazione di interventi, anche di tipo territoriale, per la riduzione di criticità ambientali che compromettono le condizioni della vita urbana.

Ci si riferisce in particolare all'inquinamento atmosferico che, sotto varie forme, riguarda in modo diffuso l'intero territorio cittadino, come all'inquinamento acustico, legato alle numerose condizioni di stress sul territorio generate dal traffico (stradale, ferroviario ed aeroportuale) e, più in generale, dalla contestualità delle infrastrutture per la mobilità con le aree abitate.

Si tratta di criticità molto accentuate che hanno trovato risposta per intanto nell'ambito di piani di settore specifici e in altre attività regolative predisposte da parte degli enti interessati, ma risultano comunque di difficile risoluzione in quanto devono far fronte ad una domanda di mobilità privata generata da una dispersione insediativa sul territorio provinciale ormai ampiamente avvenuta e relativamente poco sensibile all'offerta di mezzi pubblici.



Per entrambi questi temi non può essere delegata al piano urbanistico la soluzione definitiva del problema ed il raggiungimento degli obiettivi di qualità che la città si propone, essendo questi legati anche alle politiche di gestione della mobilità e di adeguamento delle tecnologie.

Il piano urbanistico assume tuttavia un rilievo molto forte in relazione all'opportunità di spostare una quota sensibile della domanda di mobilità dal mezzo privato al trasporto pubblico attraverso le soluzioni infrastrutturali previste o quelle trasportistiche favorite.

Il piano urbanistico coglie la sfida di mantenere la città come luogo di vita contenendo la spinta centrifuga alla dispersione e di conseguenza ai maggiori consumi di risorse ed a maggiori emissioni inquinanti. D'altro canto il piano si fa carico di mantenere e promuovere all'interno del tessuto urbano la compatibilità fra gli insediamenti esistenti, quelli nuovi, e le pressioni ambientali generate dalla vita urbana, in particolare dalla mobilità, attraverso processi di addensamento sostenibile e discretizzato.

Un discorso a parte lo merita il tema dei tempi di attuazione delle infrastrutture, e in particolare delle infrastrutture per il trasporto pubblico, che costituiscono la rete su cui il piano poggia. Essendo tale rete riferita ad uno scenario temporale di medio/lungo termine (si pensi alla realizzazione della nuova variante autostradale), il piano dovrà mantenere l'obiettivo della compatibilità ambientale dell'ambiente urbano durante la lunga fase transitoria verso la piena attuazione della rete, fase che costituisce, in buona sostanza, una parte significativa del tempo di vita del piano stesso.

Uno dei compiti fondamentali dell'attività di Valutazione Ambientale (VALSAT) è infatti proprio quello di definire gli scenari intermedi di compatibilità (raggiungibile/verificabile) e le condizioni per il loro monitoraggio.



- ²³⁾ Il riferimento più immediato, nell'area bolognese, è quello al progetto Pegaso ed ai suoi momenti di incontro seminariale
- ²⁴⁾ Significative in questa direzione possono essere le opportunità offerte (tanto più se corredate dagli investimenti necessari) dalla nuova Legge Regionale n° 16/2002 "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio".
- ²⁵⁾ Tra le grandi città italiane Bologna detiene il primato nell'incidenza sul patrimonio edilizio residenziale delle abitazioni costruite tra il 1946 e il 1960 primato che condivide con Milano e Torino che presentano valori di poco inferiori, attestati sul 31%.
- cfr. Comune di Bologna "La Città tra globale e locale" - considerazioni sulla dimensione metropolitana - Gennaio 2003.
- ²⁶⁾ E' in gioco soprattutto il tema della sosta, sia per qualificare i valori dei tessuti residenziali che per restituire le strade alla vita di relazione.
- ²⁷⁾ Il riferimento obbligato è in questo caso al tema degli ascensori sul quale il PSC ha operato una apposita ricognizione, di particolare evidenza nel segnalare gli stati carenziali della città storica ma anche di alcuni quartieri di ERP e degli insediamenti ad alta densità degli anni '50
- ²⁸⁾ cfr. al riguardo il capitolo 1.4.4 del Documento Preliminare.
- ²⁹⁾ interessante a questo riguardo notare come il processo di ripresa della residenzialità del centro storico interessi, sia pure con caratteristiche diverse anche le altre città emiliane; a Reggio Emilia, dopo una costante flessione registrata per tutti gli anni '80 e i primi anni '90, la popolazione del Centro storico ha ripreso a crescere dal 1995, in corrispondenza all'avvio del ciclo di alta immigrazione;
- ³⁰⁾ i residenti in centro storico sono infatti passati da 56.482 unità al 1991 a 51.933 unità al 2001 con un decremento dell' 8,1% rispetto ad un dato medio comunale di - 8,4%.
- ³¹⁾ le famiglie censite sono passate da 26.835 unità al 1991 a 27.194 unità al 2001.
- ³²⁾ le abitazioni non occupate da residenti risulterebbero aumentate di 313 unità nell'intervallo intercensuario, mentre quelle occupate risulterebbero pressoché stazionarie (-2).
- ³³⁾ cfr. CAIRE: Le politiche provinciali relative alla rete commerciale al dettaglio - valutazioni per il PSC, .
- ³⁴⁾ cfr. Area Nomisma Prometeia: Il Quadro Conoscitivo Socio-economico per il PSC.
- ³⁵⁾ Una manifestazione, questa, delle distorsioni che avevano contraddistinto la crescita terziaria degli anni '80, avvenuta all'ombra di un mercato interno dei servizi sottratto alla concorrenza dalla presenza di un sistema di barriere amministrative di straordinaria portata, che ha determinato non solo un indebolimento strutturale ed un forte potenziale inflattivo dell'economia, ma anche una deformazione evidente dei valori immobiliari. cfr. I.Visco e F.Barca: Terziario protetto e dinamica dei prezzi; Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia - Roma 1992.
- ³⁶⁾ Sui valori dei canoni di locazione e la loro incidenza sulla spesa degli studenti si vedano le due inchieste condotte dall'Istituto di Statistica dell'Università di Bologna e coordinate dal prof. Orsi.
- ³⁷⁾ Sulla distribuzione fortemente selettiva della presenza universitaria nella scena urbana si veda la citata ricerca dell'Università di Bologna.
- ³⁸⁾ processo per il quale sicuramente esiste ed è rilevante una pressione della domanda, fortemente contrastata e dissuasa dai vincoli sul versante della offerta insediativa.
- ³⁹⁾ senza farlo coincidere con una esclusiva provenienza extracomunitaria.
- ⁴⁰⁾ Secondo le dichiarazioni sull'epoca di costruzione dei fabbricati che risultano dal censimento delle abitazioni del 1991.



-
- ⁴¹⁾ Per una riflessione “anche letteraria” sui temi della riqualificazione urbana, ancora tutta entro il quadro normativo del PRG dell’85 si veda il dossier di Urbanistica Informazioni: Temi dell’Urbanistica bolognese dieci anni dopo il piano, gennaio–febbraio 1997 con contributi di Mario Piccinini, Maurizio Pirazzoli, Piero Orlandi, Michele Zanelli, Francesco Evangelisti, Vittoria Toschi.
- ⁴²⁾ Delle grandi città italiane Bologna risulta essere quella con la più alta previsione di verde urbano per abitante (40 mq contro i 18 di Napoli, i 15 di Milano e Verona e i 14 di Torino) ma anche quella con la più bassa spesa unitaria per la manutenzione del verde (560 L./mq contro un valore medio delle grandi città italiane di 2.300 L./mq); i dati sono riferiti al 1994 e sono tratti dalla indagine ISTAT sul verde pubblico nelle grandi città italiane, cfr. D. Donatello, Il verde pubblico nelle grandi città italiane - Economia Pubblica, 1999, n° 4.
- ⁴³⁾ Si veda a tale proposito i documenti di valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT) del documento preliminare e l’aggiornamento relativo allo schema di assetto.
- ⁴⁴⁾ La rete proposta per il Comune di Bologna si innesta perciò nella rete ecologica provinciale disegnata dal PTCP.





SEZIONE TERZA



LE MANOVRE DEL PIANO

- Rinnovare l'impianto urbano
- Ripartire dai quartieri
- Accompagnare le trasformazioni
- Progettare una rete di accordi





7. - RINNOVARE L'IMPIANTO URBANO

Una città compatta

La città di Bologna si presenta compatta come poche; la città moderna non meno dell'antica⁴⁵. Se questo consente di pensare ad una città "facile" da percorrere con mezzi "leggeri" e da dotare di sistemi di trasporto di massa, la carenza relativa di porosità urbane da mettere in gioco e la ridotta sezione delle strade nei tessuti otto-novecenteschi posti a corona, rendono più complesso il disegno di una maglia continua di viabilità di scorrimento e di connessione che colleghi efficacemente le origini dai Quartieri ed i recapiti ai poli funzionali (tra cui il Centro Storico, luogo di polarità variamente diffuse e distribuite) con la maglia infrastrutturale di rango regionale.

Una condizione, questa, da assumere quasi come un vincolo emendabile solo in tempi non brevi e con costi notevoli che impone, a Bologna più che altrove, l'organizzazione "sotterranea" della mobilità nelle aree dense della città.

Tanto più rilevante, in questa condizione di seria limitazione dei gradi di libertà (che le previsioni urbanistiche sedimentate nel tempo impongono al disegno urbano) sarà l'efficacia e la qualità del disegno della "città pubblica", condizione strutturale per negoziare autorevolmente (e strategicamente) con gli interessi economici e fondiari.

Le porte della Città

La Città, nella sua configurazione più consolidata che, oltre al territorio del comune di Bologna, interessa Casalecchio, gran parte di San Lazzaro e tessuti significativi di Castenaso e Granarolo, Castelmaggiore e Calderara e – in parte minore – di Sasso Marconi e di Pianoro, ha come porte i cinque caselli autostradali (compreso quello dell'interporto), la Stazione FS e l'Aeroporto. L'innovazione che si delinea nei programmi di breve periodo andrà ad aumentare la



permeabilità del sistema, con il casello della Fiera, già nel protocollo con la Società Autostrade, e con quello dell'Aeroporto, non meno importante.

Alcune di queste porte sono già immediatamente al servizio delle polarità e delle funzioni di rango regionale: l'Aeroporto e la Fiera saranno serviti dai nuovi caselli; il Centro Storico è servito dalla Stazione e ancor meglio lo sarà dopo il potenziamento con la nuova stazione dell'Alta Velocità, la più centrale tra tutte le stazioni italiane interessate dal progetto; tutte le porte vedranno amplificata la propria funzione di connessione alle polarità urbane grazie alle innovazioni previste per il trasporto pubblico e per i parcheggi scambiatori che sulle porte dovranno attestarsi efficacemente.

Le due prime linee del metrò sono state disegnate per raccogliere le funzioni di rango regionale e connetterle tra di loro e, nel contempo, per intercettare alcune grandi aree di trasformazione, stabilendo coerenze urbanistiche (ma anche finanziarie) quanto mai opportune. Questa manovra riuscirà a mettere in rete praticamente tutte le grandi polarità bolognesi tranne i due maggiori stabilimenti ospedalieri che sono interessati dal percorso del tram e che potranno essere efficacemente serviti dall'ulteriore sviluppo della linea metropolitana.

La debolezza della maglia stradale a sud della Via Emilia impone infatti di studiare una estensione, nella prospettiva, della rete metropolitana che si attesti possibilmente su recapiti pedecollinari, ricercando gli itinerari più idonei a raccogliere la forte domanda di mobilità già presente in quelle aree più densamente insediate, e attrezzati con nuovi parcheggi scambiatori le porte a sud ovest e sud est della città.

Tutte e tre le linee del metrò trovano il loro completamento nella integrazione con gli altri sistemi di trasporto in fase di allestimento (tram, SFR/M) o di razionalizzazione (bus).



La città estesa

La manovra insediativa della Città, pur mettendo in conto visioni più esterne proposte dalla pianificazione provinciale, si gioca essenzialmente nelle aree ricomprese entro il nuovo sistema di infrastrutturazione territoriale rappresentato dalla “gronda industriale”, che nasce a Pianoro, si sviluppa attraverso la lungo Savena sino a Castenaso, incontra la autostrada A 21 e prosegue in modo più incerto - forse da rimodellare parzialmente - verso Calderara per poi piegare verso Zola Predosa, chiudendosi sulla nuova Bazzanese e sulla nuova Porrettana.

A sud, a chiusura del sistema di connessioni metropolitane e per meglio servire le gravitazioni della montagna, può essere utile esplorare la realizzazione con forme di *project financing*, un miglioramento del collegamento tra Sasso Marconi e Pianoro, realizzando un breve tratto in galleria.

La realizzazione della “gronda” implica per un verso una manovra istituzionale di considerevole impegno per porre mano ad un patto cornice e ad un sistema di accordi che ridisegnino l’assetto (se non ancora l’organizzazione) della città più estesa.

Per l’altro, comporta una dichiarata attenzione di Bologna per la reinfrastrutturazione anche della cintura che ha almeno tre aspetti da considerare tanto sul piano degli approfondimenti conoscitivi quanto sul piano delle azioni di qualificazione e di sviluppo.

Si tratta innanzitutto di intendere il sistema delle localizzazioni industriali della corona e la gronda che le attraversa come una grande occasione per aprire un nuovo ciclo di investimenti per la riqualificazione ed il consolidamento di un sistema di insediamenti produttivi orientati alla qualità⁴⁶, che concorrano a sostenere il costo della manovra infrastrutturale e rendano visibile una nuova politica industriale bolognese di respiro internazionale, da consolidare forse anche con una agenzia dedicata a sostenere un processo di reinfrastrutturazione multiforme (dalle infrastrutture ecologiche a quelle telematiche, alle moderne dotazioni di servizi per l’accoglienza)



e di promozione dell'immagine, della attrattività e della efficienza gestionale dei siti.

Si tratta nel contempo di assumere gli spazi aperti (agro-naturali) come risorse fondamentali per l'ecologia urbana, da conoscere meglio (e senza soluzioni di continuità ai confini) nelle loro condizioni (mutazioni) sociologiche e produttive, ma soprattutto da progettare entro l'assetto metropolitano con ruoli più stabili e sostenibili, realizzati tanto nella forma del Parco urbano (quando ne ricorrano le condizioni: i fiumi, i canali, ...) o in quella di parco agro-paesaggistico che mantiene ruoli produttivi accentuando quelli fruitivi e potenziando la biomassa vegetale. Sino a sfruttare la presenza (e le esigenze di immagine) di aziende centrali nel panorama agro-alimentare e nel mondo agricolo regionale (e nazionale) come è nel caso della Granarolo, per progettare modelli innovativi di caratterizzazione dello spazio rurale periurbano come vetrina "metropolitana" della nuova agricoltura polifunzionale e delle sue realtà associative e imprenditoriali.

Si tratta, proprio nella dimensione più estesa, di costruire una prospettiva condivisa di valorizzazione delle differenze e delle qualità del "locale", nei quartieri urbani come nei borghi e nei paesi della corona, (anche nella prospettiva dei nuovi municipi) investendo, assieme, in esperienze di ascolto delle comunità e in sperimentazione di pratiche gestionali e progettuali efficaci a cogliere le esigenze del buon vivere e del buon abitare.

Impianto urbano e impianto infrastrutturale

E' ben noto che, nel nuovo PSC, impianto urbano e impianto infrastrutturale vengono marcatamente a convergere.

Non è un caso se le due autentiche direttrici di sviluppo della città, quella di Nord-Est (dalla Fiera verso il comparto CAAB-Hera) e quella di Nord-Ovest (dalla Stazione alla nuova Università del Navile e del Lazzaretto, fino all'Aeroporto ed al suo business center) vengono a corrispondere con il disegno della linea 1 e della linea 2 della rete MAB.



La metro leggera automatica non solo sostiene ma anche qualifica, così, i processi di sviluppo urbano. La linea 3, di più lungo periodo, ha invece il fine di integrare nel sistema e di mettere in rete anche elementi importanti della città esistente, come le grandi polarità ospedaliere e l'antica città universitaria.

Naturalmente questa rete rilancia in modo marcato l'intero settore del trasporto pubblico: è in grado di assicurare una risposta rilevante alla domanda di mobilità urbana, arrivando a servire nella sua massima estensione 500.000 spostamenti giorno, oltre 200.000 dei quali in diversione dal trasporto privato⁴⁷, restituendo alla vita urbana "spazi e tempi" cospicui.

Questa rete, centrando l'intero sistema sulla nuova stazione Alta Velocità, che si sviluppa in corrispondenza con la storica Stazione di Bologna Centrale, si integra perfettamente con gli altri due sistemi di mobilità innovativa, che si trovano in avanzato stato di programmazione-attuazione, non solo coprendo segmenti diversi di domanda, ma anche investendo in modo efficace porzioni diverse del sistema urbano. Il nodo principale dell'interscambio - anche se non l'unico - è evidentemente il nuovo organismo della Stazione Centrale.

Il Sistema Ferroviario Metropolitano/Regionale si rivolge infatti soprattutto alla domanda suburbana, specie nella sua componente pendolare, mentre la nuova tramvia, che rappresenta una significativa opportunità di ammodernamento del sistema ATC, si rivolge soprattutto alla domanda di mobilità urbana, diffusa e capillare dei quartieri, essendo evidente che a medio-lungo termine l'extraurbano ATC dovrà essere prevalentemente sostituito dal servizio SFM.

Si tratta, nel complesso, una proposta strategica e innovativa, ben articolata e ben combinata tra le diverse modalità di trasporto e le scelte insediative del nuovo PSC dovranno essere mirate su questo nuovo impianto reso disponibile alla città.

Non siamo nel campo di un futuro lontano o aleatorio.

E' noto che i programmi SFM procedono positivamente - con un impegno confermato ed anzi accresciuto negli ultimi anni, delle quote a



carico del bilancio comunale - e solo con i tempi più lunghi indotti sulla linea Firenze-Milano dalle difficoltà realizzative, o meglio amministrative, del sistema dei grandi appalti dell'Alta Velocità.

E' anche noto che la nuova rete tramviaria, avviata come primo stralcio sull'asse Borgo Panigale-Via Marconi-Stazione FS, si muove in un programma di solidi finanziamenti tra Ministero e ATC, che prevedono in rapida successione il completamento della tratta Est-Ovest, fino a San Lazzaro.

Quanto alla rete MAB, l'intera linea 1 è pienamente coperta dalle risorse del cofinanziamento messo in campo dal Cipe e dal Comune, mentre il budget previsto per la linea 2 è tutto ricompreso all'interno della previsione di spesa fissata dalla Legge Obiettivo, considerati anche i quattro grandi parcheggi di interscambio di Michelino, Costituzione, Reno e Staveco.

Anche i programmi per il nuovo complesso della Stazione FS, sia quelli ferroviari, sia quelli di supporto infrastrutturale, come il Pietramellara interrato, il Medaglie d'Oro interrato, il collegamento Nord-Sud Bovi Campeggi-Gagarin, i 900 posti auto dell'Ortofrutticolo ed i 400 posti auto dei Salesiani, sono a loro volta sostenuti da risorse adeguate, di varia origine, fra cui anche le risorse programmate attraverso la riqualificazione delle aree ferroviarie, dismesse e da dismettere. Per non parlare del restyling e dell'ammodernamento della vecchia Stazione ormai prossimi all'avvio lavori.

Si opera quindi entro un quadro programmatico attendibile e confortante, oltre che assolutamente impegnativo, anche nelle complesse fasi attuative che si vanno muovendo. E' da qui innanzitutto che uscirà una nuova Bologna, ed il Piano Strutturale ha assunto il grande compito di garantirne i livelli di qualità, di integrazione e di sostenibilità, oltre che di tutelare al meglio l'identità storica della nostra città.

L'Amministrazione è consapevole che questo scenario appare condiviso in alcune parti e meno condiviso in altre.



Per quanto riguarda il tema più impegnativo, e cioè il progetto della rete MAB, c'è un solo punto fermo da cui l'Amministrazione non può discostarsi, senza cambiare radicalmente le strategie di assetto. Si tratta della scelta della tecnologia a guida automatica.

Per le prestazioni rilevanti, soprattutto l'altissima frequenza del servizio, per i fattori di sicurezza e di comfort, per la piena rispondenza ad una domanda assai elevata di mobilità, che vede affiancati ai movimenti pendolari una domanda crescente di spostamenti occasionali, ma prima di tutto per le rilevanti economie di esercizio del sistema prescelto, da ritenersi essenziali in un settore che soffre di gravissimi squilibri strutturali, come il TPL, per tutte queste ragioni si tratta di una scelta che il Comune ritiene irreversibile.

Conforta, in questo senso, l'orientamento sempre più diffuso riscontrabile in Europa, dove questo sistema con i suoi recenti sviluppi e le sue crescenti applicazioni mostra di essere vincente per le medie città; ma anche in Italia, con le esperienze importanti di Torino, di Brescia e di Milano (dove per le due nuove linee 4 e 5 si è scelta la tecnologia a guida automatica). Più recentemente anche il Comune di Verona, ha mostrato interesse in questa direzione.

La ricerca di un confronto costruttivo ha indotto a produrre un impegnativo studio di fattibilità per lo sviluppo a lungo termine della rete MAB e a presentarlo in una sede opportuna come il Piano Strutturale, che proietta gli scenari programmatici sul lungo periodo, e deve combinare insieme, strategicamente, disegno della città e scelte infrastrutturali.

Sugli assetti a lungo termine, tra le varie alternative considerate (più d'una delle quali propone risultati interessanti), emerge l'opportunità di una linea 3, di carattere diametrale, a giacitura Est-Ovest sulla direttrice Via Irnerio-Via dei Mille, fra Due Madonne e Certosa, con una diramazione aperta verso Sud (Lunetta Gamberini-Largo Lercaro).

Questa alternativa, proposta come ipotesi di lavoro del Piano Strutturale, si è mostrata particolarmente interessante (sul versante del rendimento economico come del rendimento trasportistico) - sia



rispetto ad altre configurazioni esaminate per la stessa linea 3, sia rispetto ad una diversa scelta di configurazione, come quella dell'allungamento delle linee, verso Hera, verso Corticella, verso Casalecchio, verso S.Ruffillo

Sulla linea 1 lo Studio di fattibilità propone importanti innovazioni, come in particolare l'estensione in viadotto e rilevato della linea 1 dal Deposito-Officina di Viale Europa fino al CAAB ed alla Facoltà di Agraria, con quattro nuove fermate (Pilastro 1, Pilastro 2, Meraville, e CAAB-Agraria), che mostrano di poter caricare quote consistenti di domanda.

Sulla linea 2 lo Studio di fattibilità propone una soluzione mirata dal Navile verso Caserme Rosse e parcheggio Giuriolo, sulla direttrice di Corticella, in questo caso realizzata con una diramazione a raso al Navile (compatibile con le frequenze meno elevate di questa tratta relativamente periferica) e con la tecnica della galleria artificiale, con paratie e cantieri a cielo aperto.

Questa soluzione prevede due fermate significative, quali Aldini Valeriani/Arcoveggio e parcheggio di interscambio Giuriolo (1.000 posti auto esistenti).

Questi orientamenti del Piano Strategico Strutturale, rappresentano un'apertura importante nel confronto con la Regione Emilia Romagna e la Provincia di Bologna.

La Regione, infatti, ha avanzato quattro ordini di richieste:

- Linee più estese;
- Un servizio Stazione-Aeroporto che non escluda la direttrice Corticella;
- Fermate più frequenti;
- Verifiche adeguate sull'economia di gestione.

Sul primo problema, relativamente alla linea 1, lo Studio di fattibilità sull'estensione a lungo termine della rete MAB, ha dimostrato l'utilità di un'estensione, dopo il Deposito-Officina di Viale Europa, in viadotto e



rilevato, ma solo fino al CAAB (oltre il CAAB l'intervento - allo stato attuale delle previsioni insediative in quel quadrante - sarebbe ancora diseconomico); relativamente alla linea 2 l'antenna Giuriolo rappresenta una sorta di estensione della stessa linea 2 con un orientamento verso la direttrice di Corticella.

Sul terzo tema, le fermate più frequenti, la risposta si ritrova nell'adeguamento del progetto alla Delibera Cipe del primo Agosto 2003, con il reinserimento, a carico del Comune, delle due fermate della linea 1 di Regione-San Donato e di Liberazione.

Per quanto riguarda l'economia di gestione del sistema, già con il Documento fornito dal Comune alla Regione, nel giugno 2003, si erano fornite ampie garanzie circa i risultati di economicità di esercizio, raggiungibili grazie all'inserimento della rete MAB nel sistema ATC, ivi compresa l'introduzione della nuova rete tramviaria⁴⁸.

In un quadro impegnativo di studi e valutazioni come quello che si va delineando con il Piano Strategico Strutturale, il Comune di Bologna ritiene di poter avanzare alla Regione Emilia Romagna un insieme di nuove proposte di collaborazione, in sede programmatica ed attuativa.

La prima proposta riguarda la partecipazione della Regione al disegno di architettura societaria che verrà definendosi con il progressivo sviluppo del progetto e dell'attuazione della rete MAB, con particolare riferimento al tema cruciale della titolarità della proprietà della stessa rete. Il Comune andrà verso la gara d'appalto della linea 1, con la formula amministrativa oggi più semplice, che vede il Comune stesso nel ruolo di stazione appaltante, per andare poi, in seguito, verso la definizione del sistema societario a cui affidare la titolarità-proprietà dell'opera.

In prima ipotesi l'assetto societario della rete MAB potrà andare definendosi assumendo come riferimento il contributo finanziario reale dei soggetti che sosterranno effettivamente l'opera, nelle sue diverse fasi di sviluppo, escluso il contributo statale.

Sulla linea 1, il Comune, con un contributo di RFI, ed una presenza poco più che simbolica della Regione, ha sostenuto la gran parte del



finanziamento locale; per il suo sviluppo i processi di valorizzazione e potenziamento del sistema Fiera-CAAB potranno fornire nuovi apporti significativi.

Per la linea 2 occorre guardare all'Aeroporto ed alla sua messa in rete nei nuovi scenari, non privi di criticità, che si vanno aprendo nel trasporto aereo continentale, ed è quindi all'Aeroporto ed ancor prima alla sua compagine societaria che il Comune guarda, senza escludere un apporto come quello dell'Università che appare rilevante al di là dello stretto aspetto economico.

Per l'antenna Giuriolo sembra, infine, ragionevole guardare alla partecipazione della Regione, che ha sostenuto con forza in questi anni l'esigenza di aprire la rete anche verso la direttrice Nord.

Sulla linea 3, che presenta una particolare utilità per il completamento organico della rete, la città dovrà valutare quali sono le condizioni per sostenere la sua realizzazione.

La proposta di partecipazione diretta all'assetto societario del metrò, avanzata alla Regione, è aperta anche alla Provincia se riterrà di poter convergere su questo disegno.

Comunque il fatto nuovo del riconoscimento da parte provinciale del rilievo prioritario di una relazione di mobilità come quella tra Fiera, Stazione e Centro Storico della città, è da registrare positivamente.

Alla Regione e a FER, alla Provincia ed insieme anche alle Ferrovie dello Stato, il Comune propone di mettere mano ad un secondo tempo del progetto del Sistema Ferroviario Metropolitano e Regionale, cominciando ad individuare di comune accordo un momento, una responsabilità, un soggetto, a cui affidare la gestione del servizio.

Ancora, alla Regione, alla Provincia ed alla Società Autostrade si propone di ragionare insieme sui modi possibili per superare le numerose difficoltà che ha incontrato e incontra il progetto di bypass autostradale in pianura.

Alcuni approfondimenti sull'esigenza di inserire il bypass in un disegno più ampio - come una sussidiaria superstradale intermedia a pedaggio



fra Carpi e Lugo, più contenuta e quindi più economica e meno impattante nella sua piattaforma - una sussidiaria concepita in una logica di rete che consenta di recuperare le drammatiche criticità dell'asta autostradale, esistenti tra la Brennero e Faenza, oltre ad alcuni approfondimenti sul tema della domanda e dei pedaggi, sono stati già avanzati dal Documento Preliminare ed in sede di Conferenza.

Alla Provincia e ai Comuni interessati, l'Amministrazione propone infine di lavorare alla realizzazione della "Gronda Industriale", avendo già evidenziato che una parte della manovra perequativa potrà essere orientata in quella direzione.

La Gronda non rappresenta e non vuole rappresentare un momento di appesantimento insediativo, che richiami nuove quote consistenti di attività produttive, ma vuole piuttosto rappresentare un momento di razionalizzazione e di riqualificazione di un grande "territorio di confine" tra la periferia urbana e la periferia metropolitana, tra Bologna e i Comuni di cintura. Questo delle aree di confine rappresenta un punto autentico di ritardo delle esperienze di pianificazione dell'area bolognese e la Gronda può rappresentare un'opportunità reale per avviare insieme il superamento di questo ritardo e garantire la sostenibilità di presenze e rapporti cruciali per il funzionamento dell'intero sistema metropolitano in una logica di cooperazione istituzionale rinnovata.

Alla Provincia, alla Società Autostrade, a TAV, ai Comuni di Sasso Marconi e Pianoro direttamente interessati, ma anche ai Comuni di Casalecchio e San Lazzaro, ed a quelli della media collina, delle valli del Reno, del Setta e del Savena, il Comune propone di lavorare insieme allo studio di fattibilità del breve bypass collinare, previsto necessariamente a pedaggio, tra Sasso e Pianoro, visto come completamento a Sud della gronda industriale, ed ancor prima come risposta possibile alle gravi criticità della mobilità dell'intera fascia pedecollinare.



Nuovi ruoli per la rete stradale

Il sistema di trasporti agisce su vettori diversi che devono perfettamente interagire per riuscire a far coesistere “la città degli scambi” con “la città dei quartieri”. Vettori che sono per la parte più importante ancora in attesa di cantieri.

La scelta di aumentare l'accessibilità del Centro Storico e delle parti di città connotate dalla edilizia otto - novecentesca, attraverso una radicale riorganizzazione della dotazione infrastrutturale (in specie connessa alla realizzazione del sistema di trasporto di massa urbano) consente di pensare in un orizzonte non breve, ma raggiungibile, ad una generale riconsiderazione della viabilità che ne renda i ruoli urbani e le modalità d'uso più coerenti con i tessuti attraversati.

Il tema centrale è quello di riportare alcuni importanti assi, compresi i viali di circonvallazione, attualmente di rango superiore nella classificazione del Piano Urbano del Traffico (PUT), entro i tipi della viabilità di connessione interna, meno sollecitata e più dotata di comfort urbani.

Ciò significa pensare ad un cuore urbano tutelato e nel contempo reso più accessibile e più visibile.

Non di meno, la riqualificazione delle strade di scorrimento e distribuzione urbana si caratterizza come elemento cruciale di una politica di recupero di funzionalità e vivibilità dei quartieri e della città.

Questa riconsiderazione del ruolo, delle funzioni ma anche della morfologia di una parte importante della rete viabilistica, si colloca nel quadro strategico più complessivo della manovra sulla viabilità urbana che presenta come capisaldi, oltre al sistema autostrada/tangenziale ed alla “gronda industriale” di connessione della città estesa, la rete di scorrimento veloce; una rete, pur ridotta all'essenziale, che è facilmente riconoscibile nel quadrante occidentale e che invece richiede interventi di adeguamento nel più sofferente quadrante orientale.

Su questo sistema portante è attestato l'interscambio tra mezzo privato e mezzo pubblico attraverso la rete dei parcheggi scambiatori, da sottoporre con il piano ad una sistematica valutazione di efficienza.



Più in generale questo stesso sistema si candida a supportare la riorganizzazione eco-logistica delle aree centrali urbane, attraverso la localizzazione di piattaforme logistiche, adeguate a raccogliere i flussi di merci diretti al consumo urbano, a ricondizionarli e a distribuirli attraverso una rete di mezzi e con modalità a basso impatto ambientale.

Alla viabilità di scorrimento e distribuzione saranno attribuite dal piano ruoli importanti, quali quello di connettere la viabilità di rango superiore, di garantire nuove modalità di accesso al centro storico e alla stazione F.S., di riportare nella scena urbana di rango le aree di nuova urbanizzazione e di riqualificazione del CAAB e del Pilastro, strategiche per la Città.

L'integrazione urbana del Centro Storico nella città consolidata

La rivitalizzazione del sistema insediativo urbano passa quindi attraverso l'assunzione critica dell'attuale funzionamento del sistema arteriale della viabilità e della competizione in atto su di esso indotta dalle distorsioni strutturali della rete infrastrutturale.

Per il Centro Storico, le politiche conservative da lungo tempo sviluppate, potranno trovare un valido supporto nelle politiche di potenziamento del trasporto pubblico di massa per una riqualificazione ancora più estesa e profonda che ne aumenti la fruibilità riducendone la congestione e che possa rivolgersi anche alle aree poste al contorno.

Per i tessuti di impianto otto-novecentesco il problema della rivitalizzazione è essenzialmente quello di ridurre la pressione rappresentata dall'attraversamento e dalle carenze della sosta e nella accessibilità verticale (la carenza sistematica di ascensori penalizza particolarmente la popolazione anziana), per valorizzare un potenziale di vita di relazione prezioso e maturo.

Per gli insediamenti nuovi, nati nella stagione dei quartieri organici (più o meno consapevoli nelle intenzioni e felici nei risultati), i temi della riqualificazione si devono misurare innanzitutto con l'esigenza di



aumentare “il potenziale di comunità” vale a dire la varietà e l'intensità delle relazioni di vicinato prodotte non solo da una dotazione di servizi adeguata ma anche dalla ricchezza del tessuto commerciale, dalla frequenza degli scambi, dalla qualità degli spazi pubblici, dalla riduzione dei vincoli determinati dalle barriere fisiche (naturali e infrastrutturali).

La manovra da realizzare chiama in causa non solo interventi diffusi di regolazione (del traffico) e di riqualificazione (degli spazi pubblici) ma anche veri e propri interventi strutturali: interventi che inseriscano meglio i tessuti nella maglia urbana (con la riduzione delle barriere, l'apertura di itinerari ciclo pedonali interni, l'allestimento di aree e strutture per la sosta, anche intensive), che introducano nuove funzioni urbane per diversificare e per arricchire gli insediamenti, che progettino nuove centralità; interventi, tutti, da progettare restando attenti alle tolleranze consentite dal sistema dei trasporti pubblici e dalla capacità della rete stradale.

Emblematica in questo senso è la realizzazione della linea del tram, che richiede una riprogettazione generale degli elementi di urbanità della via Emilia, in modo tale che l'introduzione del nuovo vettore non rappresenti un evento puramente trasportistico ma significhi una effettiva dilatazione della centralità (urbana), dal Centro Storico lungo l'intera via consolare, promuovendo un deciso miglioramento delle condizioni di vita urbana “attorno al tram”: luoghi di qualità, interventi di disegno urbano e di messa in sicurezza, di animazione commerciale, di riqualificazione degli spazi pubblici, di moderazione del traffico. Analogo ragionamento potrebbe essere fatto per l'introduzione del tram sulla direttrice per Corticella.

La riqualificazione della Via Emilia giustifica e richiede la ricerca e il rafforzamento di itinerari sussidiari in direzione est-ovest, capaci di drenare, almeno in parte, la domanda di traffico generata entro la città consolidata.



L'integrazione urbana nella città della trasformazione (entro e oltre la tangenziale)

Il compito principale del nuovo piano è quello di rendere visibile - oltretutto fattibile - la manovra di integrazione a sistema delle diverse parti della città, dando così alle trasformazioni in gioco ruoli più chiari e significati di scala urbana.

Le trasformazioni ad oggi già programmate (al Lazzaretto e al Navile) riguardano una parte significativa della scena urbana e si può sostenere che sostanzialmente esse ridisegnino la vasta area interclusa tra la ferrovia Milano-Ancona e la cintura ferroviaria, dentro un assetto compiuto che recupera anche gli insediamenti di frangia (Bertalia, innanzitutto) come parti della città.

Nelle aree più interne, trasformazioni importanti sono quelle ipotizzabili per l'area STAVECO (terminale della linea 1 del metrò), da pensare in stretta integrazione funzionale con il Centro Storico, ma anche da intendere come porta d'accesso al Rizzoli e alla collina con i suoi parchi.

L'area della stazione, centrale come poche nel panorama nazionale, ospiterà limitati ma significativi insediamenti che possono trovare una naturale integrazione con le aree dell'autostazione che vanno giocate sulla fascia alta delle funzioni urbane e per contribuire a ridisegnare un settore urbano di grande valore e sensibilità.

Un grande comparto di possibile trasformazione, solo in parte messo in gioco sin qui dal negoziato con le ferrovie e le forze armate, è quello del Ravone e dei Prati di Caprara che, ai margini del Centro Storico, occupa più di un chilometro quadrato. Rappresenta una prospettiva di grande interesse per la qualità urbana: va pensato senza soluzioni di continuità attuative al suo interno e avendo a mente le esigenze dell'intero organismo urbano.

Aree di più ridotte dimensioni, ma ugualmente di importanza strategica, possono ritrovarsi nei luoghi dove il sistema di mobilità dovrà organizzare i suoi principali interscambi o dove insiste la manovra per l'allestimento dei parchi urbani.



Aree oggi interessate da previsioni insediative ma collocate ai margini dei tessuti urbani, specie in corrispondenza di strade da rifunzionalizzare agli usi urbani, possono essere analogamente messe in gioco posto che ne sia garantito il contributo al consolidamento di organismi vitali alla scala del vicinato.

Tra le trasformazioni da ascrivere nell'agenda della Città e della sua concertazione metropolitana non possono mancare le manovre necessarie per la formazione dei parchi fluviali del Reno e del Savena (in termini diversi anche del Navile), dei parchi collinari ma anche di una nuova tipologia di parchi agricoli e paesaggistici di pianura che assommano significati naturalistici e fruitivi, ormai non più riconoscibili nelle proposte della "fascia boscata" lungo l'asse tangenziale, fascia che non può che assumere un carattere prevalentemente di verde ecologico, di mitigazione e filtro, vedendosi ridotte - per evidenti ragioni - le prospettive di essere recapito significativo per la fruizione sociale.

Le politiche di settore, a partire dal commercio, dall'artigianato, dall'edilizia residenziale pubblica e universitaria, dovranno concorrere al successo delle politiche di integrazione urbana, intervenendo nelle trasformazioni programmate con il concorso di risorse pubbliche e private riproponendo a più vasta scala e in un quadro di pianificazione rinnovato e riconoscibile, la logica dei programmi integrati di riqualificazione urbana.

Fuori dalla tangenziale, che diventa l'asse centrale della città estesa (almeno alla cintura), sono in gioco tanto i potenziamenti delle funzioni urbane attorno alle grandi polarità dell'Aeroporto ma anche del C.A.A.B. (e, più oltre, del nuovo polo ecotecnologico di Hera), servite dal metrò e dalla sua integrazione con gli altri vettori, quanto il rinnovamento del sistema produttivo metropolitano in una rete di "aree ecologicamente attrezzate".



-
- ⁴⁵⁾ Bologna presenta un indice di densità, commisurato al complesso delle “popolazioni metropolitane” (oltre ai residenti, la popolazione presente e i pendolari per motivi di studio e di lavoro) non molto diverso dalle altre città di rango analogo; con riferimento al solo territorio urbanizzato presenta 83 abitanti per Ha di superficie urbanizzata, contro i 99 di Firenze, 64 di Verona, 116 di Torino, e 129 di Milano.
- ⁴⁶⁾ Significativa, è al riguardo, l'esperienza condotta recentemente dal Comune di Pianoro con il Piano di riqualificazione industriale di Pian di Macina che, a fronte di un incremento della superficie utile dell'ordine del 10% ha realizzato importanti investimenti ecologici e di riqualificazione funzionale.
- ⁴⁷⁾ Cfr. Comune di Bologna: Studio di fattibilità per lo sviluppo a lungo termine della rete MAB. Febbraio 2004
- ⁴⁸⁾ Nel documento citato si è infatti operato uno sforzo significativo nella direzione di quantificare gli effetti nella gestione e nella economia del TPL bolognese conseguenti alla introduzione dei nuovi sistemi di trasporto rapido di massa: TPGV (tram) e MAB (metrò), operando tanto sulla scorta delle risultanze di bilancio ATC che delle stime ingegneristiche prodotte nell'ambito dei progetti per i nuovi sistemi. I risultati di queste valutazioni, sicuramente passibili di affinamenti metodologici e di puntualizzazioni operative, che non sono comunque destinati a modificarne apprezzabilmente la sostanza, ipotizzano come bilancio degli interventi una riduzione di costi nel servizio tradizionale di TPL (autobus) di 57 Mio € all'anno, per effetto della riduzione di percorso per eliminazione o parzializzazione di linee autobus per un totale di 8,8 milioni di vetture-km, a fronte di maggiori costi di esercizio di 25 mio € anno per il TPGV e di 12,5 mio € per il MAB; sul fronte dei ricavi, l'attrazione di nuove categorie di utenti, in diversione dal trasporto privato e/o in intercambio con la ferrovia, pari a quasi 20 milioni di spostamenti anno, dovrebbe generare un flusso di maggiori ricavi pari a oltre 10 mio di € anno. In complesso, quindi, gli investimenti su TPGV e MAB fornirebbero alla gestione un margine lordo incrementale dell'ordine di 20-30 mio di euro all'anno, cioè a dire un flusso di cassa che, attualizzato per un tasso di interesse del 4%, sosterebbe in autofinanziamento un investimento dell'ordine di 350-500 milioni €.





8. - RIPARTIRE DAI QUARTIERI

Integrare le parti della Città

Ogni programma che si proponga di “riabitare la città”, deve intendere necessariamente l'ambiente urbano nel suo insieme come campo – innanzitutto - cruciale della ricerca dei significati e dei valori propri della dimensione comunitaria di uno scambio diretto tra le persone che la comunicazione mediatica del villaggio globale non è in grado di sostituire.

Un ambiente urbano la cui qualità è innanzitutto espressione della capacità di fondere e conciliare la dimensione cosmopolita delle relazioni culturali, economiche e politiche che hanno attraversato il *milieu* bolognese e ne hanno permeato l'identità nella lunga durata della vicenda storica medioevale, moderna e contemporanea, con un localismo radicato nella frequentazione quotidiana condivisa di luoghi che assumono un evidente valore simbolico per la città.

Nella città compatta che si è affacciata ancora alla seconda metà del XX secolo su un sedime urbano di appena 13 Km² (poco più di 3 volte l'estensione della città storica entro la cerchia delle mura) l'intreccio tra apertura cosmopolita e radicamento localistico poteva essere assicurato facilmente dalla contiguità - sino alla sovrapposizione - dei luoghi della vita quotidiana con lo spazio delle relazioni “alte” e “colte” della città.

La crescita fisica della città contemporanea, nella sua fase più recente della seconda metà del '900, sino alla dimensione degli 83 Km² del suo attuale territorio urbanizzato (ma per molti versi sino ai 620 Km² della città estesa formata dal capoluogo con la sua cintura, e oltre) ha reso più complessa e difficile da realizzare questa compresenza ed intersezione di luoghi della vita pubblica e privata nella città, sino a delineare, in una dialettica tra Centro Storico e Quartieri (ma anche gli insediamenti sub-urbani dei comuni della corona, e oltre) lo spettro di una possibile lacerazione dell'identità urbana, pericolosa tanto per l'impoverimento di significati simbolici e valoriali dei luoghi della vita



quotidiana spinti ad una specializzazione esasperata, quanto per la riduzione del potenziale di innovazione e competitività del milieu urbano.

Una più forte integrazione urbana che “porti a sistema” - fisicamente (nello spazio-tempo delle relazioni) e simbolicamente (nella percezione dei cittadini) - le diverse parti della città è un compito essenziale che la pianificazione della Bologna del XXI secolo deve saper affrontare tempestivamente ed efficacemente.

Il rinnovamento radicale dell'impianto urbano attorno alle nuove modalità di trasporto di massa rappresenta una direttrice di azione fondamentale in questa direzione che risulterà tanto più efficace quanto l'azione di integrazione tra le parti di una città che si percepisce come organismo urbano unitario e coeso sarà accompagnata da una azione di qualificazione e di animazione delle singole “parti di città” come sistemi essi stessi complessi ed articolati, di funzioni, morfologie e valori.

Il tema del vicinato

Questa esigenza riporta oggi in primo piano anche il tema del vicinato e dei quartieri, un tema che a Bologna per prima, in una stagione ormai lontana, aveva trovato legittimazione nelle politiche urbanistiche e nell'architettura amministrativa della città, ma che si è poi progressivamente confinato nei rituali del decentramento amministrativo.

L'azione locale e la partecipazione si sono manifestate negli anni più recenti piuttosto nella forma di una dimensione conflittuale – “i comitati”- focalizzata e frammentata tematicamente, assai più di quanto le procedure formalizzate di costruzione dal basso di programmi di azione coerenti e concertati (le Agende XXI ad esempio), non siano riuscite a raccogliere e canalizzare entro percorsi decisionali riconoscibili e consolidati.



Tuttavia nonostante le difficoltà a costruire percorsi di confronto non rituali né strumentali sui temi della città, la dimensione dell'ascolto sociale si rivela sempre più come un momento rilevante nella formazione degli strumenti urbanistici, necessario per attribuire agli stessi non solo legittimazione e consenso ma anche efficacia ed operatività attraverso il coinvolgimento degli attori locali nella individuazione e nella soluzione delle criticità e dei problemi.

D'altro canto il più ampio spazio di autonomia che la nuova legge urbanistica regionale affida al Comune, in particolare attorno al tema della città consolidata, può rappresentare un importante campo di sperimentazione per una "sussidiarietà verso il basso" che coinvolga i quartieri ed i percorsi di partecipazione nella pratica urbanistica per la costruzione di un RUE propositivo e "disegnato".

Questo richiede però che la dimensione del Quartiere sia già perfettamente assorbita e metabolizzata dal Piano Strutturale Comunale nelle proprie rappresentazioni e nelle proprie linee di azione strategica.

In questa logica il Piano ha affrontato una duplice direzione di marcia: quella rivolta a costruire gli ambiti di bilancio e di integrazione locale delle politiche urbanistiche e quella che porta l'attenzione sulla qualità e l'organizzazione degli spazi pubblici (le piazze ma non solo) come luogo delle relazioni sociali oltreché funzionali; in ciò facendo leva su tecniche di ascolto e partecipazione che rappresentano sicuramente modalità innovative nella costruzione del piano.

L'Ascolto dei quartieri

L'indagine svolta nei quartieri di Bologna ha avuto l'obiettivo di ascoltare istituzioni di quartiere, cittadini e associazioni, per generare una visione più completa del territorio in termini di bisogni, necessità, problemi, ma anche di risorse, potenzialità, valori.

Tale visione si compone più efficacemente partendo dalla esperienza di chi conosce i luoghi perché li vive quotidianamente e, proprio per



questo, può offrire ai tecnici una lettura integrativa alle analisi disciplinari, indispensabile per istruire il loro lavoro di approfondimento.

Il lavoro di indagine nei quartieri, di ascolto e raccolta delle istanze e delle esperienze locali, è stato costruito con due prospettive fondamentali:

- la conoscenza di problemi, difficoltà e bisogni in termini di servizi, ma anche la individuazione di “servizi eccellenti” cui il quartiere riconosce un buon livello di prestazioni;
- la raccolta di segnalazioni e indicazioni riguardanti la qualità urbana: centralità esistenti e da valorizzare, potenziali centralità, luoghi di incontro, luoghi degradati.

Il primo tema ha fornito indicazioni utili che arricchiscono il quadro delle conoscenze per orientare obiettivi e strategie del Piano dei Servizi del Comune; sono le stesse indicazioni che confluiranno nelle strategie del Piano Strutturale relative alla dimensione locale.

Il secondo tema integra la prospettiva di rivitalizzazione del tessuto consolidato con la promozione del “vicinato” come elemento forte della qualità urbana. Valori, punti di riferimento, luoghi di incontro e centralità, qualora condivisi, sono elementi generatori di coesione, che, insieme ad una adeguata dotazione di servizi con buona accessibilità e a politiche per la riqualificazione dei tessuti residenziali, possono costituire la base per la qualità urbana nei quartieri, anche in quelli più periferici.

La scelta di “ripartire dai quartieri” espressa nel documento preliminare prende in questo caso la forma di una modalità integrata di studio ed approfondimento in cui gli aspetti tecnici si aprono a chi conosce la realtà locale perché gestisce tra l'altro alcuni servizi sociali, e conosce i luoghi perché li vive.

Per acquisire il contributo dei quartieri e dei cittadini si è distribuita l'attività secondo più fasi:

- Incontro con le Istituzioni di Quartiere (Presidenti dei Quartieri)⁴⁹.



- Realizzazione di una mostra itinerante con distribuzione e raccolta dei questionari presso i cittadini ⁵⁰.
- Invio del questionario alle associazioni che operano nel territorio del quartiere ⁵¹.
- raccolta ed elaborazione delle informazioni e delle schede compilate da cittadini ed associazioni ⁵².
- pubblicazione dei questionari su Iperbole per consentire una compilazione on line ⁵³.

I tecnici dell'Ufficio di Piano hanno raccolto di persona più di 1800 questionari tra i cittadini di tutti i quartieri potendo cogliere, attraverso questa occasione di contatto diretto, le aspettative e le istanze che questi esprimevano.

Dal 29 settembre al 21 novembre 2003, presso 22 sedi (tutti i centri di quartiere ed alcuni centri commerciali), sono state presentate delle "mostre" ⁵⁴ che hanno consentito di avvicinare i cittadini che casualmente si trovavano a passare proponendo la compilazione di un questionario. Questa casualità ci ha permesso di ascoltare commenti personali non amplificati dalle dinamiche delle assemblee pubbliche.

La prima necessità che pare abbastanza evidente è quella di rafforzare la dimensione di vicinato a livello di quartiere: la richiesta di piccoli negozi, anche quando non ci si trova distante dai centri commerciali, di luoghi di incontro (spazi per associazioni, per giovani...), di cinema: emerge un bisogno di relazione, di dimensione locale, di identità espresso in diverse forme ed in diversi momenti dell'indagine e che si accompagna ad un nuovo disegno delle centralità e dei luoghi di incontro rispetto a quello proposto in sede tecnica.

Un secondo tema che viene portato alla attenzione da parte delle Istituzioni di Quartiere è quello della densificazione del tessuto esistente. Quella che è attualmente in corso in alcuni quartieri periferici (Reno, San Vitale, San Donato...) attraverso la attuazione del PRG85 o in seguito ad altre trasformazioni viene vissuta con grande preoccupazione.



Di qui la necessità di governare la trasformazione di quanto è oggi in degrado, defunzionalizzato, o incongruamente localizzato, con una attività costante e con una attenzione particolare al contesto, ai suoi bisogni ed equilibri⁵⁵.

Le aree del bilancio sociale

Per avvicinare la dimensione del vicinato i Quartieri sono stati suddivisi in aree entro le quali operare bilanci delle dotazioni, dei fabbisogni e delle opportunità.

Affrontando il tema delle aree di bilancio è stata discussa la trama delle ripartizioni amministrative, a partire da quella delle “zone”, cioè dei vecchi quartieri assai più vicini degli attuali alla dimensione del vicinato.

Questa trama (come diverse recenti ricerche di settore⁵⁶ hanno contribuito ad evidenziare) è stata riletta alla luce della esistenza di barriere fisiche rappresentate da infrastrutture (ferrovie, strade di grande comunicazione) o da insediamenti specialistici di grande dimensione (caserme, impianti produttivi e logistici) non valicabili dalle relazioni di vicinato.

Essa è stata riconsiderata alla luce dei percorsi di integrazione locale determinati dal commercio di vicinato, come dalla fruizione dei servizi, sino alla elementare organizzazione territoriale rappresentata dalle parrocchie, sino a proporre una misura del “potenziale di comunità”⁵⁷ che si presenta diversamente distribuito nei tessuti urbani.

Nella prima fase del lavoro per il Piano dei servizi si sono utilizzati come riferimento per le analisi i vecchi quartieri che, per dimensione e per disegno del perimetro, costituiscono un riferimento dimensionale ed una base per i bilanci abbastanza rispondente al reale utilizzo dei servizi da parte dei cittadini, solo in alcuni casi si tratta di aree troppo ampie e quindi non adeguate a bilanci di vicinato, in particolare per i grandi quartieri più periferici. Tale delimitazione ha consentito un facile



trattamento dei dati e una chiarezza di interlocutore (i quartieri appunto) per affrontare i diversi temi (fabbisogno, gestione, ...).

Si è presentata successivamente la necessità di individuare aree più ristrette, per questo il lavoro si è arricchito del contributo del Settore Programmazione Controlli e Statistica e dell'Area Famiglia del Comune di Bologna. E' stata così elaborata una ipotesi di divisioni territoriali intermedie tra le zone e le sezioni di censimento.

Entro questi ambiti di bilancio si deve misurare la specifica compatibilità ed articolazione delle politiche della trasformazione urbana con le esigenze locali di integrazione quantitativa e qualitativa dell'offerta dei servizi, di continuità della trama della rete ecologica e fruitiva, di conferma e/o potenziamento di un mix articolato di funzioni e di presenze sociali, definendo un sistema di obiettivi e di prestazioni che i successivi atti di pianificazione ed il negoziato con gli attori della trasformazione urbana si dovranno far carico di perseguire.

Il Piano dei Servizi in corso di elaborazione nell'ambito delle attività di costruzione del Piano Strutturale del Comune di Bologna rappresenta uno degli elementi di base a sostegno delle scelte che verranno operate sul territorio e a certificazione della loro sostenibilità.

Al di là delle verifiche di congruenza degli standard normativi la progettazione di un sistema di servizi adeguato alle esigenze che la città esprime (ora e in uno scenario di medio termine che sappiamo ben quanto "mutamento" dovrà assorbire) risulta essere un elemento necessario del percorso di mantenimento e di miglioramento della qualità urbana.

La legge regionale non richiama espressamente il Piano dei Servizi ma si ritiene di senso comune considerarne l'esistenza come la principale garanzia di "sostenibilità sociale" del PSC.

Si è ritenuto naturale quindi avviare un percorso specifico⁵⁸ entro il lavoro per il Piano Strutturale riconoscendogli anche natura strategica, dovendo tener conto dei vari, interessi sociali e delle numerose competenze che vengono coinvolte all'interno del Piano dei Servizi con



riferimento ai diversi assessorati ed ai diversi settori dell'amministrazione.

Ciò perché si è ritenuto che il Piano dovesse nascere sulla base di una stretta collaborazione con i Settori responsabili delle politiche connesse all'erogazione dei servizi, valorizzando ed integrando tra loro le competenze presenti.

La composizione del fabbisogno e le conseguenti scelte di obiettivi e strategie è attività complessa di integrazione di visioni e ruoli differenti. Un primo bilancio si è delineato attraverso l'integrazione delle diverse necessità e criticità che sono emerse da tre linee di lavoro, riguardanti:

- l'ascolto e la riflessione con operatori e i servizi⁵⁹
- la definizione degli scenari demografici per area⁶⁰
- l'indagine diretta nei quartieri⁶¹

Il confronto di queste tre prospettive⁶² ha consentito di delineare un quadro di riferimento per una lettura urbanistica dei bisogni e delle criticità in relazione alla domanda espressa dai cittadini, alle evoluzioni demografiche ed ai bisogni già individuati nell'esperienza gestionale

Questo ultimo profilo di analisi in particolare mira ad evidenziare le criticità della distribuzione dell'offerta in relazione alla domanda così da individuare gli squilibri presenti in diverse aree urbane⁶³ cercando, per il modo col quale le criticità sono proposte all'attenzione generale, di generare una forte condivisione sociale dei giudizi espressi.

Le criticità sociali

Criticità diffuse nella dotazione di servizi riguardano nell'intero scacchiere urbano istruzione (settore nel quale la situazione è particolarmente delicata per quanto riguarda le scuole materne) e parcheggi. Per quanto riguarda questi ultimi le valutazioni dei cittadini di tutti i quartieri sono le più critiche. E sono particolarmente severe



nei quartieri che interessano il centro storico oltre che a Borgo Panigale.

Nel quartiere BORGO PANIGALE sono presenti criticità di media intensità che riguardano i temi dell'istruzione, dell'offerta culturale e della sosta. Sono richiesti migliori collegamenti con i mezzi pubblici e la attuazione del vecchio progetto di parco campagna per l'area di villa Bernaroli.

La situazione del quartiere Borgo Panigale, complessivamente positiva, segnala tuttavia l'area di *Casteldebole* per la quale si rileva una minore dotazione di attrezzature e servizi. In particolare sono carenti attrezzature culturali, centralità e punti di riferimento. Il fiume Reno, che delimita l'area, rappresenta oggi un luogo di degrado, ma costituisce una importante potenzialità per tutto il quartiere. Da migliorare i collegamenti con il centro del quartiere per consentire un maggiore utilizzo dei servizi che esso ospita.

Nel quartiere NAVILE alcune carenze riguardano i servizi sanitari e l'istruzione. Sono inoltre presenti aree degradate nelle zone di frangia urbana. Le aree di *Pescarola* e *Noce*, in particolare, a fronte di una scarsa dotazione di servizi (non sono presenti scuole elementari e medie) ed attività commerciali, sono penalizzate anche da una situazione di isolamento e scarsa accessibilità.

La *Bolognina*, presenta un'alta densità abitativa e la carenza più rilevante riguarda gli spazi verdi. Soluzioni – non agevoli - alle criticità rilevate potrebbero trovare una risposta principalmente in alcune aree produttive in via di dismissione.

La criticità più rilevante segnalata nel quartiere SAN DONATO riguarda la difficile integrazione sociale, in ragione di una marcata diversità di composizione sociale che distingue le aree di recente urbanizzazione da quelle di insediamento più datato, caratterizzate da una forte presenza di edilizia pubblica con problemi di degrado degli alloggi. Una situazione che ha generato malessere e disagio diffusi che riguardano anche l'offerta di servizi che presenta inadeguatezza significative che riguardano istruzione, assistenza (in particolare degli anziani) servizi sanitari e offerta culturale.



Le principali carenze del quartiere SAN VITALE riguardano il verde e le attrezzature per lo sport, i parcheggi e l'istruzione. Il territorio del quartiere presenta anche problemi di accessibilità ai servizi dovuti alle infrastrutture che lo attraversano e alla distribuzione della popolazione in aree talvolta segregate. Tra le aree più critiche si segnala la zona storica di *Irnerio* dove la massiccia presenza universitaria propone problemi di integrazione sociale e dove si manifestano dotazioni insufficienti per i servizi scolastici (anche palestre scolastiche), per i parcheggi e per il verde.

Si sono ipotizzati accordi con l'Università di Bologna per garantire la fruizione pubblica delle aree verdi universitarie (in particolare l'Orto Botanico) che potrebbero in qualche modo integrare un'offerta oggi molto limitata. L'area *Massarenti*, che comprende anche la storica Cirenaiaca, ha problemi analoghi. Con quasi 20.000 abitanti è anch'essa compatta e priva di spazi consistenti che possano contribuire alla soluzione delle carenze di attrezzature scolastiche (l'area non ospita neanche una scuola media a fronte delle 30 classi in centro storico). Aree residenziali, come Via Larga e Massarenti, e aree che ospitano servizi primari come Scandellara, sono separate da infrastrutture invalicabili come la tangenziale e la ferrovia "Veneta"; le esigenze di migliorare l'accessibilità ai servizi e la mobilità interna al quartiere assumono quindi una rilevanza primaria.

Nel quartiere SAVENA una forte domanda di attività culturali e di assistenza si accompagna alla segnalazione di problemi di mobilità interna al quartiere che si evidenziano in particolare per l'area di *San Ruffillo*, fortemente segnata dalle infrastrutture lineari che la attraversano (via Toscana, ferrovia, via Corelli, lungo Savena). Il cuore dell'area – ancorché eccentrico - è rappresentato dalla Villa Mazzacurati (poliambulatorio, parco ...).

Nel quartiere SANTO STEFANO alcune criticità riguardano i parcheggi, l'istruzione e l'assistenza, in particolare agli anziani. Come in tutte le porzioni del centro storico, anche nell'area *Galvani* si rilevano problemi per l'istruzione ed i parcheggi ma sono opportunità rilevanti rappresentate dai contenitori della Ex Maternità e della Staveco.



A SARAGOZZA, ed in particolare nell'area *Malpighi*, la criticità principale riguarda i parcheggi. Si trovano qui diversi contenitori che possono rappresentare occasioni importanti di integrazione dell'offerta di servizi, ma risultano di problematica acquisizione: le aree militari nei pressi di porta d'Azeglio e il carcere minorile del Fratello.

Entrambe le aree in cui è diviso il quartiere PORTO, Marconi e Saffi, conoscono una rilevante sottodotazione di aree verdi. Se *Marconi* potrà usufruire del parco in via di allestimento all'interno dell'ex Manifattura tabacchi, *Saffi* si trova in una situazione più critica, anche a causa del traffico intenso che la attraversa nei due assi di via Saffi e via Sabotino. L'opportunità costituita dal parco previsto ai Prati di Caprara è certamente di grande rilievo per tutto il quartiere.

E' infine da ricordare che, almeno per quanto è emerso nell'indagine, i cittadini del quartiere RENO sono quelli complessivamente più soddisfatti dell'offerta di servizi. Alcune debolezze sono comunque registrabili in sede di valutazione tecnica e riguardano istruzione ed assistenza. Nell'area della *Barca* sono presenti centralità e punti di riferimento (carenti invece a Santa Viola) ma si rilevano dotazioni inadeguate per le scuole dell'obbligo. Lungo il fiume Reno, da mettere in migliore comunicazione con la città anche nella sua sponda destra, sono presenti aree produttive che costituiscono una opportunità importante per il sistema del verde urbano e dei servizi.

La qualificazione degli spazi pubblici

Un aspetto rilevante del piano dei servizi sarà quello della progettazione della funzionalità e della qualità ambientale degli spazi pubblici come luogo delle relazioni quotidiane. Progettazione che meglio può essere affidata a dei veri e propri masterplan di quartiere che contengano contestualmente la definizione degli obiettivi (condivisi e partecipati) rispetto alla dotazione di servizio da garantire, il progetto di assetto delle aree pubbliche, le manovre della riqualificazione.

Sul tema degli spazi pubblici l'attenzione del Piano si è già soffermata particolarmente sulla rete della viabilità, per cogliere gli elementi di



conflitto tra le esigenze del traffico veicolare, le soglie di animazione pubblica e commerciale, e la domanda di fruizione locale che su di esse si esercita.

La classificazione funzionale che il codice della strada richiede è stata in prima istanza rivista – nello Schema di Assetto - alla luce delle specifiche condizioni di esercizio della rete, del rapporto tra questa e i tessuti insediativi che su di essa si affacciano per puntare poi ad articolarla in tempi successivi in funzione delle possibili politiche di integrazione e di regolazione dei conflitti, attraverso la ridefinizione morfologica e funzionale degli spazi, l'organizzazione della sosta, la moderazione del traffico.

Le politiche per il recupero della viabilità alle relazioni locali trovano ovviamente il proprio spazio di praticabilità intanto nelle manovre più generali di reinfrastrutturazione e rigenerazione dell'impianto urbano che il PSC organizza a partire dalla viabilità primaria (completamento della lungo Savena, nuova organizzazione della tangenziale, etc.) e dalla scelta di assorbire con l'innovazione del trasporto pubblico di massa gli ulteriori incrementi della domanda di mobilità, riequilibrando gli ingenti incrementi di mobilità veicolare privata (già ora scarsamente sostenibili per l'impianto esistente) che si sono registrati negli ultimi due decenni.

Il bilancio quantitativo dei servizi

Attraverso la manovra perequativa sulle previsioni a servizi esistenti, ma ovviamente anche attraverso quella sulle nuove previsioni insediative, il PSC dovrà assicurare un assetto equilibrato ed efficiente del sistema dei servizi e più in generale una elevata qualità (disponibilità, fruibilità, accessibilità, gradevolezza) degli spazi collettivi per la socialità urbana, assicurando un processo di costruzione della "Città pubblica" che consenta di servire l' esigenza di "riabitare la città" che il piano ha posto in capo ai propri obiettivi.



Intanto deve essere confermato il bilancio quantitativo della manovra sui servizi di cui il Documento Preliminare aveva verificato in prima battuta l'equilibrio.

Il bilancio dell'attuazione delle previsioni a servizi, che è relativamente positivo per le attrezzature scolastiche, civili e religiose, realizzate per oltre il 90% delle previsioni, è assai critico per il verde, sia nella sua componente urbana, attuata al 50% che ancor più in quella territoriale, largamente inevasa. I conti fatti consentono purtuttavia di verificare l'esistenza di un equilibrio possibile, purchè si proponga una manovra che recuperi compiutamente i parchi più prossimi alla città e le previsioni a verde dei sistemi fluviali come risorse effettive per la fruizione urbana oltrechè come parti cospicue e nodi della rete ecologica; e naturalmente come standard.

I servizi nel Centro Storico. Qui il nuovo piano propone di misurare i servizi per la loro superficie utile e non per quella fondiaria, costretta dalla morfologia storica a non rispettare i canoni moderni, ma non per questo meno necessaria o meno importante da mettere in conto.

A fronte dei 16,8 milioni di mq. di aree da destinare a servizi (per rispettare gli standard secondo la nuova formulazione della LR 20/2000 nella interpretazione che ne dà il PTCP) e di una offerta attuale di 12,8 milioni di mq⁶⁴, le attuazioni in corso assicurano una offerta aggiuntiva minima di 0,5 milioni di mq di cessioni nelle aree R3 e R5 ancora da attuare, mentre almeno 1,7 milioni di mq. dovrà provenire dalle nuove trasformazioni previste dal PSC⁶⁵.

Lo scarto tra domanda e offerta ancora aperto con un deficit di 1,2 milioni di mq. potrà essere agevolmente colmato attraverso la manovra perequativa sulle aree a servizi previste dal vigente PRG, confermate dal PSC e non ancora attuate.

Infatti dei 12,7 milioni di mq di aree non attuate delle previsioni vigenti (prevalentemente per il verde urbano, con 3,3 milioni di mq e per il verde territoriale, con 7,2 milioni di mq.) possono essere utilmente interessate da una manovra perequativa circa 2,3 milioni di mq di s.t che, al netto delle aree interessate dagli usi privati riconosciuti dalla



manovra stessa, potrebbero assicurare una offerta aggiuntiva di 1,9 milioni di mq.

Alle aree a servizi non attuate recuperate attraverso la manovra perequativa si dovrebbero ulteriormente aggiungere circa 1,3 milioni di mq di previsioni a servizi non attuati in aree già di proprietà pubblica (Demanio, Comune) e 0,4 milioni di mq. di aree comprese in progetti attuativi concertati o in corso di concertazione.

L'offerta complessiva utile ammonterebbe così a 18,6 milioni di mq a fronte di una domanda teorica di 16,8 milioni.

Naturalmente l'equilibrio quantitativo globale (ad una scala di bilancio così ampia come quella dell'intero territorio urbano di Bologna) è appena un pre-requisito di efficacia di una politica di miglioramento e qualificazione delle condizioni di vivibilità della città esistente, che va affidata - come si è detto - alla messa punto del Piano dei Servizi e di veri e propri Masterplan dei Quartieri, intesi come occasioni strutturate ed efficaci di ascolto, diagnosi e promozione di soluzioni di qualità.

Il PSC si è misurato in questi mesi con un percorso di approfondimento di grande impegno, tanto sul versante della ricognizione disciplinare e amministrativa e gestionale che su quello dell'ascolto sociale, delle caratteristiche della domanda di servizi e di qualità urbana nei quartieri.

Si sono poste così le basi per delineare una nuova stagione di riqualificazione urbana, poggiata su un impianto strutturale evidente e riconoscibile che consente intanto di dare respiro urbano a manovre circoscritte di riqualificazione: per tutte si pensi all'importanza di collocare un insediamento emblematico nella sua criticità, come il Pilastro, nelle relazioni servite dal metrò sulla linea Centro Storico, Fiera, CAAB.

La riclassificazione della viabilità consente inoltre di recuperare agli usi locali e alle relazioni di vicinato una rete viabilistica di distribuzione urbana ed interquartiere alleggerita nel suo carico di traffico dal decollo dei nuovi vettori del trasporto rapido di massa, e offerta ad una nuova stagione di progetti locali (a partire dal tram) dove *urban design*,



politiche di regolazione e moderazione, progetti di valorizzazione commerciale e pratiche di progettazione partecipata possono integrarsi fruttuosamente.

Una nuova stagione di riqualificazione urbana capace, perché inserita in un disegno ed in una manovra di assetto più generale, di proporsi anche ambiziosi obiettivi di de-densificazione e di *infilling* funzionale nelle aree più carenti delle dotazioni per la sosta o più critiche nella accessibilità verticale, proponendo incentivi e compensazioni volumetriche da realizzare nella città della trasformazione, in ciò mettendo a frutto i diritti edificatori pubblici conquistati con la manovra perequativa, a fronte di interventi che sostituiscano volumi edificati con l'offerta intensiva di spazi di sosta (parcheggi multipiano in elevazione) o che realizzino quelle nuove centralità funzionali e relazionali capaci di integrare alla città l'offerta di qualità urbana dei quartieri.

⁴⁹⁾ Per quanto riguarda le Istituzioni di Quartiere, in generale sono stati incontrati i Presidenti di Quartiere, a volte insieme a loro collaboratori, in quanto rappresentanti dei cittadini, conoscitori del territorio e gestori diretti di servizi (scuole materne e nidi, alcuni servizi sociali...).

Come linee guida dell'incontro è stata elaborata una scheda/questionario che elenca gli argomenti da trattare ed i temi su cui si richiede un contributo al quartiere. Inoltre è stato elaborato per ogni quartiere un album come contributo alla discussione (contenuto in un CD dedicato ai quartieri insieme ai pannelli esposti ai cittadini) che descrive diversi aspetti della realtà locale, con particolare attenzione per la qualità urbana ed i servizi.

⁵⁰⁾ Abbiamo incontrato i cittadini scegliendo la casualità di chi si è recato nel corso di una settimana presso le sedi anagrafe e URP di quartiere. I questionari raccolti, quando ci sono sembrati insufficienti, sono stati integrati avvicinando cittadini in luoghi più frequentati come le biblioteche di quartiere e, in alcuni casi, i centri commerciali (Nel documento distribuito alla Conferenza il 17 dicembre 2003, alla pagina 3, si ritrova il dettaglio dei luoghi e del numero di questionari raccolti).



In ciascuno di questi luoghi si è tenuta per circa una settimana ciascuno una piccola mostra, presidiata per diverse ore al giorno dai tecnici dell'Ufficio di Piano, con l'obiettivo di "innescare" il dialogo e facilitare la compilazione di un questionario.

Presso almeno due sedi di ogni Quartiere sono stati esposti alcuni pannelli rivolti ai cittadini:

- Come viviamo la città (luoghi di incontro e valori)
- Cosa ci offre la città (l'offerta di servizi)
- Come ci muoveremo in città (interventi del PGTU e elementi dello scenario infrastrutturale).

Nel corso della mostra i tecnici dell'Ufficio di Piano sono stati a disposizione per chiarimenti ai cittadini e hanno aiutato chi si fermava a compilare un questionario per raccogliere opinioni sui servizi, luoghi di incontro e luoghi di degrado.

- 51) Ci siamo rivolti alle associazioni che hanno sede nel territorio dei diversi quartieri e con cui le Istituzioni di Quartiere hanno qualche relazione, in mancanza di elenchi forniti dal Quartiere, (due casi) si è fatto riferimento all'albo delle Libere Forme associative, scegliendo le categorie (principalmente associazioni che operano nel sociale) che potevano essere interessate.

A queste associazioni sono stati inviati nel mese di novembre circa 500 questionari, al 31 dicembre sono ritornati all'Ufficio di Piano 62 questionari diversamente distribuiti nei quartieri.

Il questionario ha lo stesso contenuto e le stesse finalità di quello proposto ai cittadini (raccolta di valutazioni sui servizi e sulla qualità urbana).

- 52) I risultati sono messi a disposizione dei Ci siamo rivolti alle associazioni che hanno sede nel territorio dei diversi quartieri e con cui le Istituzioni di Quartiere hanno qualche relazione, in mancanza di elenchi forniti dal Quartiere, (due casi) si è fatto riferimento all'albo delle Libere Forme associative, scegliendo le categorie (principalmente associazioni che operano nel sociale) che potevano essere interessate.

A queste associazioni sono stati inviati nel mese di novembre circa 500 questionari, al 31 dicembre sono ritornati all'Ufficio di Piano 62 questionari diversamente distribuiti nei quartieri. Il questionario ha lo stesso contenuto e le stesse finalità di quello proposto ai cittadini (raccolta di valutazioni sui servizi e sulla qualità urbana).

Quartieri, del Piano dei Servizi e delle strategie del PSC su servizi e qualità urbana

E' opportuno precisare che l'indagine presso i cittadini non è stata una attività di indagine statistica applicata ad un campione ma una operazione di ascolto per cogliere indicazioni suggerimenti, suggestioni.

- 53) <http://www.comune.bologna.it/comunichiamo/questionari/quartieri/psc.php>

- 54) Nel sito del PSC in questa posizione

http://psc.comune.bologna.it/quadro_conoscitivo/qcvol4all3.html

è possibile ritrovare sia i pannelli delle mostre realizzate nei quartieri che gli album di quartiere utilizzati per gli incontri con le Istituzioni di Quartiere

- 55) Il Documento "I quartieri e la città" contiene la sintesi di alcuni dei bisogni e delle caratteristiche peculiari dei quartieri e delle zone analizzate, così come sono emersi dalla indagine e come sono stati interpretati alla luce delle conoscenze dell'Ufficio di Piano.

- 56) Si vedano al riguardo le ricerche condotte dall'Ufficio di Piano e le monografie curate al prof. Gabriele Tagliaventi e dall'arch. Paolo Giorgi.

- 57) Si veda al riguardo la monografia "Vicinato e Potenziale di Comunità: accessibilità e servizi nella città consolidata" - CAIRE-Urbanistica - giugno 2003.

- 58) Cfr. il documento "Verso il Piano dei Servizi" è costituito da due parti distinte: la prima parte illustra il metodo che si è inteso seguire e fornisce il quadro più completo possibile dell'offerta



di servizi pubblici e privati presente oggi in città, qualificandoli con informazioni sulle prestazioni che forniscono ai cittadini; la seconda parte contiene una elaborazione tutti i dati conoscitivi che sono stato raccolti con lo scopo di individuare criticità e squilibri presenti nel territorio bolognese, la visione delineata tenta di comporre diverse prospettive, quella dei cittadini utenti, quella degli specialisti che programmano e gestiscono i servizi, quella dei bilanci urbanistici. Un elemento essenziale di questo percorso è stata l'Indagine svolta nei Quartieri di Bologna che è stata particolarmente ricca di suggerimenti segnalazioni per il nostro lavoro di valutazione. Questo documento contiene già molti elementi che possono prefigurare la costruzione del Piano dei Servizi. Riteniamo infatti che la conoscenza dettagliata dell'offerta esistente e la lettura delle criticità per come vi sono delineate possano già tradursi in scelte concrete sul territorio e quindi in risposte alle necessità dei cittadini. Inoltre anche le scelte per la riqualificazione e la qualità urbana possono trovare qui indicazioni e riferimenti.

- ⁵⁹⁾ Comune di Bologna
Settore Programmazione Controlli e Statistica, Area Famiglia – Istruzione, Servizi sociali, Immigrazione
Settore Sport
Azienda Ausl , Per la programmazione dei servizi sanitari
Provincia di Bologna Per la programmazione dell'Istruzione superiore e dei servizi sanitari a scala metropolitana
- ⁶⁰⁾ Scenari elaborati dal Settore Pianificazione Controlli e Statistica
- ⁶¹⁾ Per il resoconto completo dell'Indagine nei Quartieri si veda il documento "I Quartieri e la città"
- ⁶²⁾ Si veda la parte seconda del lavoro Verso il Piano dei Servizi
- ⁶³⁾ Nelle tabelle che seguono sono evidenziati gli squilibri e le criticità dei diversi quartieri, annotate con riferimento alle diverse aree di bilancio.
- ⁶⁴⁾ Rappresentati da 13,7 milioni di mq di aree con previsioni a servizi nel PRG vigente attuate cui vanno detratti 1,6 milioni di mq. di aree ricadenti nelle fasce di rispetto ambientali non computabili, e aggiunte le superfici fondiarie "virtuali" dei servizi confermati nel Centro Storico per 0,7 milioni di mq.
- ⁶⁵⁾ Il parco urbano dei Prati di Caprara valutato prudenzialmente alla dimensione di 30 ha e i due parchi urbani derivanti dalle manovre perequative, delle dimensioni di 70 ha ciascuno.





9. - ACCOMPAGNARE LE TRASFORMAZIONI

Le novità del mercato immobiliare

I compiti che sono di fronte alla formazione di un nuovo strumento urbanistico generale sono oggi profondamente diversi, a Bologna come altrove, da quelli con cui si è misurata la pianificazione urbanistica quando, negli anni '60, si è costruito il “mito fondatore” della urbanistica riformista emiliana.

Tra le tante differenze che segnano la odierna vicenda urbanistica, una deve essere portata in particolare evidenza: negli anni '60 il mercato immobiliare era alimentato da una domanda insediativa urbana di vaste dimensioni e in forte crescita: una domanda che traeva sostegno dai processi sociali che alimentavano migrazioni interregionali a medio lungo raggio e l'inurbamento delle popolazioni rurali, da una forte dinamica demografica naturale, da una crescita economica sostenuta che si manifestava anche con l'acquisizione di standard di consumi affluenti da parte dei ceti popolari protagonisti del cambiamento.

Oggi il mercato immobiliare urbano è un mercato fortemente segmentato e con una esigenza di intermediazione tra domanda ed offerta più sofisticata del passato dovendo servire nuovi comportamenti delle famiglie, la cui crescente mobilità nel patrimonio immobiliare è motivata dal desiderio di miglioramento, e delle imprese (non solo quelle del settore delle costruzioni) la cui presenza sul mercato fondiario trae alimento dai processi di riconversione (attuale o potenziale) di ambienti urbani abbandonati da funzioni produttive o logistiche obsolete (o trasferitesi altrove).

In una fase di domanda alta – quando qualsiasi terreno ai margini della città in crescita poteva offrirsi come credibile piattaforma insediativa e trovare risposta nel mercato - il compito dell'urbanistica poteva essere interpretato essenzialmente come quello di esercitare una azione regolativa tesa ad evitare un disegno urbano incoerente (e scarse dotazioni qualitative), cercando contemporaneamente di evitare che le misure restrittive della offerta, quando non fossero state corrette da



politiche sociali calmieratrici, facessero lievitare i costi (finanziari e sociali) del processo di crescita urbana.

Quando questa domanda è rallentata - o si è trasferita altrove, nei comuni della cintura - sono apparsi evidenti i limiti di una impostazione tutta difensiva e regolativa della strumentazione urbanistica, incapace di accompagnare e promuovere i nuovi processi di valorizzazione e riqualificazione con la sola leva normativa.

La fase attuale del ciclo insediativo, dopo un processo di suburbanizzazione pluridecennale, vede la domanda riaffacciarsi ad un mercato urbano caratterizzato da una offerta potenziale di aree da trasformare di ingente estensione ma di complessa mobilitazione.

Emerge l'esigenza di "un'urbanistica delle opportunità" da interpretare al meglio nel quadro di una pianificazione strutturale ben congegnata (nelle determinanti ambientali e sociali) e gestita con approcci strategici, dinamici ed evolutivi.

In questa situazione compito delle politiche urbanistiche sembra essere quello di accompagnare le trasformazioni con strumenti che non neghino ma rendano più funzionale il mercato (migliorando la mobilità entro il patrimonio edilizio esistente), che scoraggino fenomeni di tesaurizzazione da parte della proprietà fondiaria, che costruiscano possibilmente un nuovo stile di rapporti con la figura - ancora scarsamente visibile nella realtà locale ma di crescente rilievo in prospettiva - dei promotori immobiliari professionali, che sappiano cogliere la novità di un atteggiamento più aperto delle proprietà fondiarie, emerso nel corso degli anni '90.

Le dimensioni del bilancio insediativo

Bologna può ragionevolmente puntare ad una politica di rilancio della propria funzione residenziale, ben interpretando le nuove tendenze demografiche che delineano per la prima volta una ripresa quantitativa della popolazione urbana.



Nei prossimi quindici anni stime non pessimistiche ci parlano di quindicimila abitanti in più⁶⁶, con un saldo naturale che riduce via via i valori che erano da tempo negativi⁶⁷; ci parlano di un incremento del numero di famiglie dell'ordine di 20.000 unità, frutto della crescita demografica prevista, ma soprattutto di una ulteriore leggera diminuzione del numero medio di componenti la famiglia, esito della crescita della quota ultraottantenne della popolazione e della composizione familiare più ridotta dei nuclei immigrati⁶⁸.

La stessa domanda insediativa si è rimessa in movimento con una tendenza ormai chiaramente avvertibile⁶⁹ dopo un lungo ciclo di stagnazione, ben rappresentato dal ritmo della produzione edilizia: negli anni novanta si sono realizzati in media 1,3 alloggi per 1.000 abitanti all'anno, contro i 4,5 della cintura e gli oltre 5 della media regionale; ma già nei primi anni del nuovo secolo la produzione edilizia a Bologna è tornata a crescere con valori di oltre 2,2 abitazioni per 1.000 abitanti.

Il Documento Preliminare del PSC di Bologna ha proposto una manovra insediativa il cui punto di riferimento essenziale è rappresentato, in termini quantitativi, dal valore di 1.600.000 mq⁷⁰ di superficie utile residenziale necessari a far fronte ad una domanda insediativa aggiuntiva di 20.000 alloggi nel quindicennio 2003-2018⁷¹; una domanda insediativa che il PSC ipotizza con *realistico ottimismo* nello scenario di prospettiva caratterizzato dall'arresto del declino demografico e dalla ripresa di una domanda articolata di insediamento urbano che deve trovare sostegno in una efficace politica di re-infrastrutturazione mirata e in una diffusa azione di riqualificazione urbana.

Uno scenario positivo che è ulteriormente confortato dalla evoluzione delle tendenze socio-economiche più recenti che, ancora nel 2003, segnalano per l'area bolognese alti tassi di iscrizioni anagrafiche ed una ulteriore riduzione del tasso di disoccupazione; uno scenario che ha anche ricevuto significativi riscontri, nel corso della conferenza, nella convergenza e nella condivisione degli attori economici.



Uno scenario positivo, infine, che è profondamente consapevole per un verso della inconciliabilità di una prospettiva di ulteriore riduzione del popolazione con il mantenimento di *standard* elevati nella qualità dei servizi alla Città e, per altro verso, della necessità di condividere le opzioni di crescita innanzitutto con i Comuni di corona che con la Città mantengono i più frequenti scambi di persone e di merci e con essa devono lavorare ad un quadro di coerenze e di sinergie che sostengano quel Patto Metropolitano di cui è chiara da tempo l'utilità e la necessità.

La domanda residenziale è parte di una più estesa domanda insediativa urbana nella quale le componenti terziarie integrate alle trasformazioni a matrice residenziale dovrebbero incidere per altri 600.000 mq. di s.u., mentre quelle legate alla qualificazione dei poli funzionali esistenti del Caab e della Fiera potrebbero servire un'ulteriore domanda terziaria dell'ordine di 400.000 mq. Ulteriori potenziamenti possono essere previsti per il polo chimico farmacologico della Università al Navile nonché per la Stazione Centrale e per il Polo Aeroportuale i cui accordi sono in corso di perfezionamento. Infine, l'ipotesi formulata dal PTCP di un nuovo polo funzionale a tema sportivo in località Casteldebole andrà approfondita, anche in relazione alle politiche per l'attuazione perequativa del piano, nell'ambito di un apposito progetto e del relativo accordo di pianificazione.

Per gli insediamenti specialistici dell'artigianato di servizio e della manifattura leggera urbana risulta inoltre opportuno prevedere una ulteriore quota da programmare, approfondendo con gli interlocutori interessati le dimensioni e la natura della domanda e le politiche più idonee per soddisfarla. Una sommaria e prudentiale valutazione, commisurata ai processi di dismissione previsti ed all'assorbimento dei loro effetti occupazionali, porterebbe ad una stima dell'ordine di trecentomila mq. di s.u. produttiva⁷².

Naturalmente tutte le quantificazioni vanno intese come orizzonti e traguardi da sottoporre a stretto controllo di sostenibilità, stante il deficit infrastrutturale accumulatosi: gli incrementi insediativi dovranno



essere accompagnati da un recupero di infrastrutturazione “più che proporzionale”.

Gli obiettivi della città pubblica

A queste articolate e complesse esigenze insediative Bologna può rispondere per una parte significativa entro la città consolidata con una buona varietà di offerta insediativa potenziale. Questa offerta è rimasta per lungo tempo inerte perchè le normative del piano attuale, il regime fondiario, le fragilità (quando non la contraddittorietà) dell'assetto infrastrutturale e la problematicità della questione ambientale, hanno rappresentato altrettanti deterrenti all'avvio di un nuovo ciclo di investimenti urbani (e nelle altre città metropolitane non è poi andata in modo molto diverso).

A questa offerta deve aggiungersi, in chiave di piena sostenibilità, quella da realizzare nella città della trasformazione, interessando aree non ancora investite da previsioni urbanistiche, da individuare attraverso meccanismi competitivi e trasparenti, idonei ad assicurare un bilancio delle trasformazioni positivo per la loro sostenibilità ambientale, sociale e fiscale.

L'ipotesi, già sviluppata a partire dal Documento Preliminare, è quella di servire questa domanda operando prevalentemente attraverso interventi che, nel realizzare le operazioni di trasformazione fondiaria e gli investimenti immobiliari coerenti con gli scenari demografici ed economici assunti, partecipino significativamente alla realizzazione della “città pubblica”.

Più precisamente le trasformazioni insediative dovrebbero farsi carico, per una quota non marginale, degli obiettivi di infrastrutturazione:

- sociale (servizi, edilizia sociale);
- ambientale (sistema del verde e reti ecologiche);
- tecnologica (reti della mobilità sostenibile).



Le diverse tipologie di aree in gioco

Degli 1,6 milioni di metri quadri di superficie utile residenziale che saranno messi in gioco dal Piano, alcune quote non possono essere interessate da manovre di esplorazione competitiva del mercato perché concorrono in altro modo (accordi già conclusi e negoziati diretti) agli stessi obiettivi; si tratta:

- delle aree “*della trasformazione programmata*”, rappresentate dai Distretti di trasformazione del Lazzaretto, del Mercato Ortofrutticolo e di Hera, il cui iter urbanistico è perfezionato o in corso di perfezionamento, per un valore globale di circa 220.000 mq di s.u. residenziale;
- dalle altre aree interessate da *programmi di riqualificazione urbana*, già consolidati nelle previsioni della strumentazione urbanistica vigente, anche per effetto dei recenti provvedimenti in materia, per una estensione di circa 200.000 mq di s.u.
- delle aree inserite in *nuovi protocolli ed accordi “ad hoc”*, sottoscritti o da sottoscrivere con soggetti proprietari non interessabili da procedure competitive (Ministero della Difesa e FS), per un valore di circa 70.000 mq. relativi agli accordi già in avanzato stato di definizione per le aree ferroviarie (che daranno alla città diritti edificatori “pubblici” per 16.000 mq) e ad ulteriori 100.000 mq. ipotizzabili attraverso accordi da perfezionare (in particolare Casaralta, Prati di Caprara e Officine Grandi Riparazioni, ecc.) dai quali si dovrebbero ritrarre ulteriori diritti edificatori pubblici, oltre ad aree a servizi per la realizzazione di un grande parco urbano (dell'ordine di almeno 30 ha) e spazi per la sosta in aree tra le più dense della città);
- delle aree interessate da *programmi edilizi già oggi in corso di realizzazione*, per circa 110.000 mq⁷³.

In complesso, quindi, la realizzazione di poco meno di 700.000 mq. (residenziali) avverrà attraverso la attuazione di previsioni urbanistiche già oggi vigenti o di accordi ad hoc, mentre i diritti edificatori relativi agli altri 900.000 mq. residenziali possono essere oggetto di misure



perequative o di manovre che esplorino “in forma competitiva” - nei modi e nei tempi che si decideranno - la disponibilità del mercato a concorrere agli obiettivi “pubblici” del Piano.

La diversa tipologia delle aree interessabili da queste manovre perequative e compensative determinerà comportamenti e politiche differenziate: hanno sicuramente uno statuto particolare i diritti concedibili sulle aree già determinate ed individuate dal Piano con *previsioni a servizi non attuate*; per queste aree si può immaginare una *perequazione di volumi* entro la quale si stima possano essere riconosciuti diritti edificatori per circa 140.000 mq. di s.u. residenziale⁷⁴.

Per le aree a servizi non attuati si può quindi chiudere un bilancio “interno” delle manovre perequative che coglie sostanzialmente l’obiettivo di recuperare il deficit di infrastrutturazione ambientale pregressa con particolare riferimento al verde pubblico, realizzando nell’arco di tempo di validità del piano una provvista di aree pubbliche di 1,9 milioni di metri quadrati⁷⁵.

Anche i diritti relativi alle aree dei tessuti produttivi interstiziali trasformabili riguardano ambiti già titolari di un diritto edificatorio, sia pure diverso per natura e valore. Nelle aree produttive si ipotizza una sostanziale conservazione del patrimonio produttivo (il 70% del totale delle aree interstiziali) prevedendo - attraverso decisioni da assumersi in sede di POC - di realizzare nel restante 30% un *plafond* di circa 100.000 mq di superficie ad usi residenziali, integrati da circa altri 60.000 destinati ad altri usi compresi quelli produttivi, dell’artigianato e della manifattura leggera, dei servizi avanzati della ricerca etc., favorendo per il possibile la massimizzazione di questi rispetto agli usi terziari commerciali.

La manovra fondiaria e il bilancio insediativo

Il soddisfacimento del fabbisogno individuato dal PSC avviene quindi in primo luogo attraverso una manovra che investe capillarmente la città consolidata e che prevede (per la sola residenza):



- la realizzazione dei programmi edilizi in corso (110.000 mq di s.u., affidati a previsioni già operative);
- la realizzazione delle previsioni urbanistiche di trasformazione diffusa della riqualificazione urbana (200.000 mq, anch'essi affidati a previsioni vigenti);
- la realizzazione degli interventi previsti nei grandi Distretti di Trasformazione individuati dal PSC a conferma delle previsioni vigenti (Lazzaretto, Mercato Ortofrutticolo) e in corso di perfezionamento (Hera/Seabo) per un target di superficie utile residenziale di 220.000 mq.

Sempre all'interno della città consolidata dovrebbero inoltre realizzarsi le nuove politiche di riqualificazione urbana che il PSC:

- in primo luogo la manovra sugli ulteriori Distretti di Trasformazione già individuati dagli accordi in corso di formazione o da perfezionare sulle aree ferroviarie e militari, che dovrebbero assicurare un plafond di 70.000 mq di s.u. residenziale;
- la individuazione, attraverso accordi da perfezionare, di nuovi Distretti nel vasto campo delle aree della logistica militare e ferroviaria che, in una prospettiva prudente, ed avendo a riferimento le aree che presentano un maggiore rilievo strategico per la città (dai Prati di Caprara a Casaralta, alle Officine Grandi Riparazioni) potrebbero mettere in gioco ulteriori 100.000 mq. di s.u. residenziale;
- la realizzazione della manovra perequativa sulle aree a servizi non attuate presenti nel PRG vigente e selezionate dal PSC (140.000 mq. almeno);
- la trasformazione dei tessuti produttivi interstiziali entro la soglia massima del 30% della loro estensione per circa 100.000 mq.

A queste manovre sulla città consolidata potranno essere inoltre associati nuovi interventi di riqualificazione urbana che mettano in gioco come misura premiale una quota dei diritti edificatori "pubblici"



conquistati dalla città nella gestione della manovra perequativa sulle nuove aree; diritti da mettere “a disposizione” di iniziative che potranno essere individuate (e negoziate) attraverso appositi bandi per la de-densificazione e l'*infilling* funzionale (realizzazione di parcheggi multipiano, promozione di nuove centralità di quartiere, ecc.).

Infine la manovra del Piano si indirizza ad esplorare nuove previsioni all'esterno della città consolidata, previsioni nelle quali il riconoscimento di nuovi diritti edificatori dovrà avvenire attraverso procedure concorsuali e trasparenti con gli strumenti dei bandi pubblici, assicurando la piena sostenibilità ambientale e paesaggistica insieme alla coerenza morfologica dell'impianto urbano e, soprattutto, fornendo alla Città quelle risorse in termini di aree e diritti edificatori pubblici, indispensabili per poter costruire una politica efficace per la residenza sociale.

I fattori della concorrenzialità da parte del mondo imprenditoriale e proprietario saranno misurati sugli obiettivi pubblici selezionati dal piano.

Nella manovra insediativa legata alle nuove aree di trasformazione si ritiene condizione necessaria il coinvolgimento dei comuni contermini con i quali condividere - entro un patto metropolitano che si ponga obiettivi importanti come quello della realizzazione della gronda industriale - una quota (150.000 mq. di s.u. residenziale e 100.000 m.q. di s.u. produttiva) del dimensionamento comunale di Bologna a ciò riservata dal PSC.

Per la quota restante, dell'ordine di 510.000 mq di s.u. residenziale, la provvista di aree dovrà essere assicurata attraverso una manovra perequativa da attrezzare con appropriate modalità, competitive e trasparenti, di esplorazione e concertazione della disponibilità del mercato fondiario ed imprenditoriale a partecipare - al meglio - alla realizzazione degli obiettivi di costruzione della città pubblica nella occasione dei processi di valorizzazione immobiliare che le determinazioni del PSC produrranno.



I benefici da ritrarre per la città pubblica

Avendo individuato le quote di edificazione da programmare e localizzare previa formazione di bandi competitivi o di accordi *ad hoc* in aree già a diverso titolo individuate dalla strumentazione urbanistica (i distretti di trasformazione e gli ambiti della riqualificazione urbana, le trasformazioni dei tessuti produttivi interstiziali⁷⁶ e delle aree della logistica militare e ferroviaria, la manovra perequativa sui servizi, oltre alla riserva per la manovra metropolitana da localizzare nei e con i comuni della corona) possiamo stimare che siano messi in gioco in forma competitiva diritti edificatori per poco più di 510.000 mq di s.u. residenziale ai quali si debbono aggiungere le quote degli usi terziari associabili alle stesse previsioni in una ottica di stretta integrazione, sino ad arrivare ad un valore di circa 600 mila mq. di s.u. complessiva.

Se si valuta il valore del diritto edificatorio nell'ordine di 750-1.000 € al mq. di s.u. (a fronte di un prezzo medio al mq. di s.u. residenziale e terziaria di 2.500 - 3.000 €)⁷⁷ e se si ipotizza che la possibile "appropriabilità pubblica" della plusvalenza generata sia dell'ordine di almeno un terzo del suo valore (cioè corrisponda ad un valore unitario variabile tra 250 e 350 € al mq. di s.u.), il traguardo cui mirare con la manovra del nuovo PSC può essere commisurato ad un valore monetario di 150-210 milioni di euro.

Una analoga valutazione, fatta sulle previsioni relative al produttivo, che stimi il valore delle plusvalenze in 4/500 € mq. e determini l'obiettivo pubblico in 150 € mq., comporterebbe ulteriori 40/50 milioni di € di benefici pubblici da ritrarre dalla manovra.

Il valore economico della manovra, dal punto di vista del beneficio pubblico potrebbe così essere stimato in un *valore totale di 200 - 250 milioni di €*.

Un valore non trascurabile, se lo si confronta con la dimensione "storica" degli investimenti complessivi del Comune di Bologna che, nel periodo 1990-2001, ha registrato interventi per 780 milioni di €⁷⁸.



Entro questa dimensione economica complessiva i benefici che ci si attende di poter ritrarre dalla azione perequativa sono essenzialmente di tre ordini:

- ottenere *diritti edificatori*, da utilizzare direttamente per la realizzazione di edilizia residenziale pubblica, oppure da convenzionare a particolari forme di utilizzazione sociale da parte di enti pubblici, imprese, soggetti del terzo settore (affitto, residenza universitaria, etc.);
- ottenere *aree*, da utilizzare per la realizzazione di servizi pubblici, in particolare sul fronte del verde pubblico e delle reti ecologiche e della infrastrutturazione sociale dei quartieri;
- ottenere *risorse finanziarie*, che concorrano alla manovra di infrastrutturazione, in particolare sul fronte della mobilità sostenibile.

La articolazione economica dalla manovra

Per cominciare a delineare la manovra in termini concreti, si può immaginare che una ripartizione delle aspirazioni pubbliche (200-250 milioni di €) tra le diverse tipologie di obiettivi sopra evidenziate si debba preoccupare di:

- enfatizzare la acquisizione di *diritti edificatori* da destinare in particolare all'edilizia sociale (potremmo ipotizzare un 70% del valore "monetario" totale della manovra stessa, cioè $140 \div 180$ milioni di euro); si otterrebbero così diritti edificatori (valutati sempre al valore di $750 \div 1.000$ euro al mq.) che corrispondono ad una superficie utile ricompresa in un intervallo tra 140.000 e 240.000 mq⁷⁹.; cioè a dire un numero di alloggi variabile tra 2.000 e 3.300; se si considera inoltre che quasi 100.000 mq di diritti edificatori "pubblici" potranno essere ritratti anche dalle manovre di riqualificazione interne alla città consolidata si può stimare che gli effetti della manovra sulla disponibilità di superfici utili per le finalità pubbliche (edilizia sociale nelle sue diverse componenti,



ma anche valori permutabili nell'ambito delle politiche di riqualificazione della città consolidata) possano spingersi sino a 340.000 mq.;

- limitare il concorso degli interventi sulle *aree* di trasformazione alla acquisizione di aree a servizi (potremmo pensare ad un 10% sul totale del valore economico della manovra) considerando che questo obiettivo può essere efficacemente servito dalla manovra perequativa sulle aree a servizi non attuate. Con un valore delle aree agricole da acquisire stimato sino a 15-20 € al mq., ne risulterebbe una manovra di ulteriori 1,0 - 1,6 milioni di metri quadrati che corrispondono bene all'obiettivo di realizzare due parchi agricoli di pianura da 70/80 Ha l'uno⁸⁰;
- concorrere alla realizzazione dei processi di infrastrutturazione locale (quella che contribuisce alla qualità residenziale: interventi di disegno urbano innanzitutto) con *risorse finanziarie* dell'ordine di 40 ÷ 50 milioni di €, pari al 20% del totale del valore della manovra.

Alla realizzazione di più impegnativi programmi di infrastrutturazione della città sul fronte della mobilità dovranno concorrere inoltre altre importanti manovre previste dal PSC:

- la manovra sul potenziamento dei poli funzionali, che potrà offrire risorse significative alla realizzazione delle nuove linee della metropolitana automatica bolognese;
- la manovra concertata con i comuni di cintura (cui Bologna concorre con 150.000 mq di s.u. residenziale e quasi altrettanti a destinazione produttiva), strettamente finalizzata alla realizzazione della gronda industriale.

La politica della casa

La manovra sui nuovi diritti edificatori nella città della trasformazione potrebbe quindi mettere in gioco le condizioni fondiarie per incrementare di circa 3.000 unità il patrimonio pubblico; un patrimonio



che oggi ammonta (ACER + Comune) a 12.300 alloggi e che rappresenta il 6,4% del patrimonio abitativo totale della città, oltre il 20% del patrimonio pubblico presente in regione, a fronte di un valore medio rilevato negli altri capoluoghi provinciali dell'ordine del 4,0%.

Questo significherebbe passare dal 6,4 al 7,3% di incidenza del patrimonio pubblico sul patrimonio totale, ovviamente trovando le risorse finanziarie per realizzare gli investimenti edilizi corrispondenti (dell'ordine di 200 milioni di euro), risorse certo di non semplice reperimento nei tradizionali canali di finanziamento.

Va tuttavia considerata l'opportunità di intendere il patrimonio pubblico in una accezione più estesa che comprenda il patrimonio in affitto convenzionato, gestito da altri operatori istituzionali (Enti pubblici, cooperative a proprietà indivisa, etc.), riconoscendo a questi soggetti un proprio spazio nella formulazione dei bandi competitivi per il riconoscimento di nuovi diritti edificatori.

Particolare rilievo assume nella realtà bolognese una manovra che consideri tra i propri obiettivi prioritari il soddisfacimento della domanda proveniente dal mondo universitario (studenti ma anche ricercatori o laureati da stabilizzare in città), che si esprime con una disponibilità a pagare tutt'altro che modesta anche se inadeguata a far fronte ai prezzi del mercato immobiliare bolognese.

A questa domanda si potrebbe rivolgere un'offerta organizzata da parte di operatori immobiliari pubblici e privati e di investitori istituzionali (ACER, cooperazione, imprese, Fondazioni) che, qualora non dovessero scontare il costo di acquisto delle aree, potrebbero essere adeguatamente remunerati dagli affitti degli alloggi, specie se questi non dovessero rispondere ai sofisticati standard ministeriali ma alla domanda di mercato.

Questa strategia richiede quindi di poter operare (in convenzione e/o in diritto di superficie) su aree acquisite e rese disponibili attraverso la manovra fondiaria del Piano, oppure su aree già in possesso di operatori pubblici e che si liberino da altre funzioni, come potrebbe



essere in alcuni grandi contenitori del Centro Storico che ospitano facoltà e servizi in via di rilocalizzazione o altre funzioni pubbliche.

Un programma di edilizia universitaria (e post-universitaria) di adeguata intensità dovrebbe portare ad una offerta aggiuntiva di almeno⁸¹ 1.200÷1.500 alloggi a fronte di una attuale dotazione di residenza universitaria che è di circa 1.500 posti letto negli studentati ARSTUD e di 5.300 in altri collegi e convitti, mentre il 90% degli studenti fuori sede (37.000 unità) vive in appartamento (non sono conosciute - ma sono sicuramente da incentivare - le coabitazioni di studenti con anziani, entro patti di solidarietà intergenerazionale).

Questa ulteriore manovra “universitaria” porterebbe il patrimonio “pubblico” per l'affitto nei suoi diversi segmenti vicino alle 17.000 unità, avvicinandosi cioè all'8,0% del patrimonio abitativo totale previsto all'orizzonte del 2018 e potrebbe contribuire in modo significativo ad agire in termine di calmiera sul mercato degli affitti.

L'azione pubblica di governo delle trasformazioni urbane deve rilanciare e rinnovare il ruolo delle agenzie territoriali per la casa e attribuire ruoli e responsabilità ai soggetti del privato sociale come al mondo imprenditoriale: rivolgendosi non solo al mondo delle costruzioni ma anche a quello delle imprese manifatturiere e dei servizi che con la loro domanda di lavoro hanno promosso la domanda abitativa degli immigrati.

Le modalità attuative delle previsioni del Piano

Se per una parte del fabbisogno accertato il piano vigente contiene già gli strumenti per la sua attuazione, che vengono confermati, per una parte rilevante delle quote messe in programma si tratta di individuare strategie/modalità normative originali ed efficaci, ben sapendo che la scelta del percorso attuativo dovrà tener conto della importanza di privilegiare gli interventi nella città costruita e che prevedono il miglioramento delle *performances* della città esistente.



Le *aree a servizi non attuate* (e confermate come tali dopo la verifica della loro reale fungibilità) devono essere affidate ad una norma che, oltre a prevedere la loro possibile acquisizione previo esproprio, preveda la possibilità di riconoscere un diritto edificatorio commisurato ad un indice di utilizzazione territoriale (U.t. = 0,3 mq/mq)⁸² da applicare su 1/5 della superficie territoriale, previa cessione gratuita dei restanti 4/5, evitando così di dover indennizzare la reiterazione del vincolo.

Il PSC dichiara l'ammontare della manovra, verificandone così la compatibilità con il dimensionamento residenziale e con il rispetto degli standard. Il RUE disciplinerà con efficacia normativa la distribuzione della facoltà a realizzare le previsioni insediative, individuando i casi nei quali la edificazione "perequativa" può essere realizzata in loco e quelli nei quali il diritto edificatorio deve essere traslato. Il PSC individua all'interno delle aree a servizi quelle che possono ospitare i diritti edificatori eccedenti la norma generale, entro manovre concertate anche attraverso bandi.

Per le *aree produttive interstiziali* - come si è detto - il PSC individua il tetto del 30% delle aree classificate come la soglia strutturale oltre la quale si ha variante dello strumento. L'individuazione delle trasformazioni è affidata ai POC anche - ma non solo - attraverso forme concorsuali, entro i limiti di sostenibilità normati dal PSC.

Una manovra centrale per l'attuazione del PSC è quella relativa ad una selezione delle *aree di nuova urbanizzazione* nelle quali concentrare le previsioni insediative a fronte del contributo alla realizzazione della città pubblica in termini di aree, alloggi, infrastrutture e risorse finanziarie.

Per gli insediamenti a matrice residenziale gli interventi dovrebbero ospitare come si è detto circa 600.000 mq. di s.u., per il 40% da riservare alla disponibilità pubblica, che impegnano 120-150 Ha; a questi si devono aggiungere i 140-160 Ha di parchi urbani interessati dalla stessa manovra perequativa. L'individuazione da parte del PSC di aree di conveniente (e sostenibile) localizzazione (a partire dalle aree



di frangia) sufficientemente ampie dovrebbe consentire un buon margine di manovra in termini di concorrenzialità delle proposte sollecitate dai bandi.

Analogamente per gli *insediamenti produttivi* la ricollocazione di 200.000 mq. di s.u. necessaria per assorbire i processi di trasformazione delle aree interstiziali mantenendo inalterata la dimensione occupazionale della presenza industriale bolognese, richiede un'offerta di 30 ÷ 40 Ha di nuove aree produttive da collocare con un bando mirato nelle aree idonee della frangia urbana entro uno spazio che consenta anche in questo caso un adeguato margine di concorrenzialità.

La riserva di edificabilità destinata alla concertazione con i comuni della cintura e prioritariamente indirizzata alla realizzazione della gronda industriale potrà dar vita anch'essa ad un bando da gestire assieme alle quote rese disponibili all'uso dai comuni interessati. Si tratta di 150.000 mq. di s.u. residenziale e di 100.000 mq. di s.u. produttiva che andranno a garantire la migliore manovra. Si tratta molto di più di un gesto simbolico: è l'offerta di co-pianificazione della città capoluogo che si propone di praticare percorsi concertati che mirano a costruire politiche "più che comunali" se non già metropolitane.

Ripensare gli strumenti

La varietà dei percorsi attuativi troverà la sua puntuale disciplina urbanistica attraverso una appropriata articolazione nei diversi strumenti (e momenti) previsti dalla legge 20/00.

La questione di dove collocare il momento di formazione dei bandi, prima o dopo il PSC, rimane aperta come questione rilevante per determinare l'efficacia del piano e la sua capacità di "negoziare" al meglio gli interessi della Città.

Le preoccupazioni che sono state sollevate rispetto ad una soluzione preventiva (non prevista né negata dalla Legge) dovrebbero sciogliersi di fronte alla constatazione che un disegno chiaro degli assetti come



quello che il Comune ha proposto in conferenza con lo Schema di Assetto Strategico Strutturale consente ad una esplorazione competitiva di non navigare in condizione di incertezza e permette invece di promuovere e realizzare - attraverso la selezione delle istanze private - condizioni di vantaggio per gli interessi pubblici della Città.

La ulteriore preoccupazione di un confronto con gli operatori su un orizzonte temporale molto prolungato, potrebbe anch'essa essere superata se l'oggetto dell'accordo da realizzare attraverso i bandi fosse essenzialmente quello di ottenere la cessione al comune di aree a contenuto di edificabilità libero, che patrimonializzi fortemente il Comune, indipendentemente dall'evoluzione delle congiunture economiche e finanziarie.

Negoziati più complessi che mettano in gioco risorse finanziarie, diritti ed opere, sarebbero invece resi più incerti nei loro contenuti da un orizzonte così prolungato. Una articolazione maggiore della manovra e dei suoi obiettivi potrebbe così suggerire l'opzione di una stagione di bandi dopo il PSC, dislocati sulla successione di POC, e sulla flessibilità tattica offerta da questi; bandi ospitati entro un disegno "fondiario" del PSC che, pur mantenendo spazi per una reale concorrenzialità della manovra, proponga una puntuale verifica ex-ante delle condizioni anche locali di sostenibilità delle trasformazioni.

La presenza di un disegno di assetto circostanziato come quello dello Schema Strategico Strutturale consente comunque di guardare senza preoccupazione eccessiva anche ad una interlocuzione strutturata e trasparente come quella costituita da un bando formato prima che il PSC assuma la sua veste formale di accordo istituzionale. Ma serve altrettanto efficacemente l'impegno di una manovra più articolata, sancita dal PSC e da confermare e legittimare nei suoi esiti con successivi momenti concorsuali e accordi negoziali.

Ciò vuol dire che il PSC deve comunque chiarire bene gli ambiti e i luoghi della manovra, utilizzando "aree di conveniente - e sostenibile - localizzazione" la cui distribuzione e dimensione consenta di allocare



con il grado di libertà opportuno (e la ricchezza di opzioni necessarie) previsioni insediative realistiche, coerenti con i principi di forma e funzionalità urbana. Sapendo peraltro di non dover consolidare, prima dei POC, alcun diritto edificatorio ma di dover dettare le regole di accrescimento di lungo periodo.

-
- ⁶⁶⁾ Si vedano al riguardo le previsioni demografiche all'orizzonte del 2018 elaborate secondo diversi scenari dal Settore Programmazione, Controlli e Statistica del Comune di Bologna sia per l'ambito comunale che per l'area estesa della cintura.
- ⁶⁷⁾ La tendenza si conferma anche per il periodo successivo alla rilevazione censuaria come è messo in evidenza nel rapporto "Bologna, lo stato della Città", curato da Prometeia.
- ⁶⁸⁾ Negli scenari demografici elaborati si è ipotizzata una riduzione in quindici anni pari a 0,11 componenti (da 2,06 a 1,95), a fronte di un dato relativo al periodo 1981-2001 di riduzione della dimensione media di 0,45 componenti (da 2,51 a 2,06 in venti anni). Gli scenari demografici elaborati ipotizzano nei prossimi quindici anni a Bologna un ulteriore forte aumento della popolazione anziana di età superiore a 79 anni, dove la presenza di famiglie monopersonali diventa particolarmente accentuata. Una considerazione analoga vale per le famiglie di immigrati. I dati anagrafici evidenziano che a Bologna i nuclei composti esclusivamente da persone straniere sono 7.769 ed ospitano complessivamente 14.900 unità. La dimensione media anagrafica di questi nuclei è quindi di 1,92 componenti ed è leggermente più bassa di quella riferita all'intera popolazione bolognese (oggi pari ai 1,99 componenti).
- ⁶⁹⁾ Sulla recente ripresa – superati i nodi normativi del piano vigente - della produzione edilizia del comune di Bologna, dalle 500 abitazioni costruite in media negli anni '90 alle oltre '800 abitazioni progettate in media nell'ultimo triennio si veda la recente pubblicazione del Settore Programmazione Controlli e Statistica del Comune al sito www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/edilizia/2003/edidensi2003.pdf
- ⁷⁰⁾ Valore calcolato sulla base di una dimensione media dell'alloggio di 80 mq che rappresenta una composizione tra il valore medio del patrimonio edilizio bolognese pari a 82,9 mq (al 1991, ultimo dato disponibile) e quello di 72,3 mq relativo alle abitazioni ultimate nel triennio 2001/2003; nell'ipotesi che un miglioramento del "clima operativo" della produzione edilizia (maggiore offerta complessiva, rilancio dell'edilizia sociale etc.) consenta di riprendere la tendenza secolare verso la conquista di un maggiore agio abitativo.
- ⁷¹⁾ Sui criteri di determinazione di questo valore obiettivo in relazione agli scenari demografici, economici e fiscali sviluppati per il comune di Bologna all'orizzonte di previsione del 2018 si rinvia agli elaborati del Documento Preliminare e del Quadro Conoscitivo del PSC, cfr. in particolare Documento Preliminare - Relazione Generale pagg. 65-67; Documento Preliminare - Vol. 1 Le strategie per una Città competitiva; Documento Preliminare - Vol. 2 Le politiche insediative per la qualità urbana; e Quadro Conoscitivo - Vol. 1 Scenari Demografici per l'area bolognese 2003-2018.
- ⁷²⁾ La valutazione è condotta a partire da una stima di 135 ha di tessuti produttivi interstiziali che dovrebbero essere interessati da processi di dismissione nel 30% dei casi (40 ha circa); con una densità media di 50 addetti/ha questa prospettiva interesserebbe 2.000 addetti il cui reinsediamento (ad un più aggiornato standard insediativo di 25 addetti/ha di s.t., e con un u.t., di 0,4 mq/mq, cioè con una dotazione di circa 160 mq. di s.u. per addetto, richiederebbe



una superficie utile di circa 320.000 mq. Ipotizzando che nei processi di sostituzione il 20-25% delle superfici utili realizzate (a 0,4 mq/mq di u.t.) rimanga a destinazione produttiva (artigianato di servizio, ricerca e sviluppo, etc.) e che quindi più di 30.000 mq. vengano offerti all'interno delle aree interstiziali trasformate, residuerebbe un fabbisogno dell'ordine di circa 300.000 mq., per un terzo almeno da attribuire ad una concertazione metropolitana.

- ⁷³⁾ Non si è invece tenuto conto - in sottrazione - del patrimonio edilizio non occupato (12.000 alloggi al 2001) considerato entro le soglie dell'inoccupato fisiologico (6%) necessario a garantire la mobilità della domanda entro il patrimonio residenziale. cfr. Comune di Bologna, Documento Preliminare, Vol. 2 "Le politiche insediative" pag. 78.
- ⁷⁴⁾ Questa quantità, che non si discosta significativamente da quella prevista dal documento preliminare (e di cui in tale sede si è stimata una attuabilità del 50%), è emersa a seguito di una verifica puntuale e sistematica delle caratteristiche (e quindi dei possibili impieghi, ecologici, fruitivi, parzialmente insediativi) delle aree a servizi non attuati. Cfr. al riguardo la relativa scheda urbanistica.
- ⁷⁵⁾ A questi si dovrebbero peraltro aggiungere 1,7 milioni di mq. interessati dalla attuazione del PAE, a concorrere alla realizzazione della rete ecologica e alla formazione di parchi fluviali.
- ⁷⁶⁾ Per questa tipologia di aree può essere ragionevole stimare che il valore del "maggiore" diritto edificatorio concesso consentendo la trasformazione da usi produttivi ad altri usi sia commisurabile al 50% di quello attribuito nel caso del riconoscimento di diritti edificatori ex novo.
- ⁷⁷⁾ Da parte di alcune associazioni economiche sono state avanzate alcune preoccupazioni in ordine ad una presunta sopravvalutazione di questi valori rispetto a quelli di mercato, tenuto conto in particolare del lungo ciclo che separa il momento in cui le plusvalenze immobiliari possono essere realizzate con la costruzione e la vendita degli immobili realizzati in base alle previsioni urbanistiche e quello in cui le previsioni vengono definite, sicché il valore attuale di tali plusvalenze risulterebbe significativamente ridotto. Da parte delle stesse associazioni si è proposto in alternativa l'intervallo 500-750 € per dimensionare le plusvalenze immobiliari. Si ritiene di poter confermare la valutazione di 750 - 1.000 € mq. di s.u. (residenziale o terziaria) come dimensione globale delle plusvalenze generate dal riconoscimento di un corrispondente diritto edificatorio. Si tratta di una valutazione credibile - che ha ricevuto conferma anche da recenti transazioni avvenute nella immediata corona bolognese - in relazione ai valori in gioco nell'area bolognese: L'Osservatorio immobiliare della FIAIP parla di valori immobiliari medi di 2400-2900 € nei quartieri della periferia bolognese e la valutazione delle plusvalenze fondiaria nella misura di 1/3 del valore corrente di mercato è una valutazione corrente. Si tratta ovviamente di un valore complessivo, variamente distribuito nel tempo e tra i soggetti, tra i molteplici attori privati che partecipano al processo di valorizzazione fondiaria e immobiliare messo in moto dalle decisioni urbanistiche. Un valore globale (e finale) che, in termini attualizzati, scontando l'intervallo di tempo che intercorrerà sino al momento della sua concreta liquidazione oltre che l'incertezza che lo contraddistingue, dovrebbe sicuramente essere ridotto per prudenza. Tuttavia il PSC non si pone il problema di ottenere quel valore (o meglio, il terzo di quel valore che si è proposto come obiettivo della manovra pubblica) ora e neppure si pone il problema di monetizzarlo (l'80% di questo valore è trasformato in aree o in diritti). E anche la quota (20%) che il piano immagina di poter trasformare in risorse finanziarie o in opere equivalenti, sarà dovuta solo al momento in cui i diritti riconosciuti si trasformeranno in valori immobiliari spendibili. Se anche fosse sopravvalutato il valore monetario della quota di plusvalenze immobiliari acquisibili al pubblico bisogna tenere ben presente che il 70% del loro valore verrebbe impiegato per acquisire (allo stesso valore monetario al mq.) i diritti edificatori pubblici per l'edilizia sociale: insomma il piano paga con la stessa moneta con la quale vuole essere pagato. Per questo si ritiene che le proposte di perequazione per le aree di nuova urbanizzazione siano assolutamente sostenibili anche dal punto di vista della convenienza imprenditoriale.
- ⁷⁸⁾ Si veda al riguardo il rapporto "Sintesi degli investimenti del Comune di Bologna per settori/quartieri nel periodo 1990-2001" a cura del settore pianificazione e controllo del Comune. Cfr. www.comune.bologna.it/iperberole/piancont/sintinve/investimenti.htm.



-
- ⁷⁹⁾ Questa valutazione è coerente con l'ipotesi di destinare ad edilizia sociale mediante cessione dei relativi diritti edificatori al Comune o attraverso altre (efficaci) misure istituzionali che l'articolazione delle proposte imprenditoriali da selezionare attraverso i bandi potranno eventualmente prevedere, il 40% delle superfici utili riconosciute attraverso la manovra perequativa; una misura che sembra assolutamente compatibile con le condizioni di profittabilità degli operatori immobiliari, anche con indici di utilizzazione territoriale relativamente contenuti che consentano contemporaneamente anche l'acquisizione di significative aree a servizi, in particolare per la realizzazione dei parchi ricreativi di pianura.
- ⁸⁰⁾ Se non si vuole destinare qualcosa a potenziare un terzo sito attorno ai Laghetti del Rosario.
- ⁸¹⁾ Ma Bologna potrebbe darsi qualche ambizione in più, esplorando convenienti localizzazioni in un ambito che va dal Centro Storico sino alla Cintura metropolitana.
- ⁸²⁾ Questo valore, più contenuto di altri usati in analoghe situazioni altrove, potrà consentire, volendo, di prevedere in incremento piccole quote di edilizia convenzionata.



10. - PROGETTARE UNA RETE DI ACCORDI

La amministrazione pubblica, è sempre più sottoposta a forti sollecitazioni dalla complessità dei nodi da sciogliere e dalla criticità delle poste in gioco presenti nella scena urbana e nelle relazioni territoriali.

La sottolineatura del carattere strategico del piano rimanda al ruolo centrale del progetto nella costruzione della decisione pubblica, tanto quanto sottolinea l'esigenza dell'accordo per la sua durabilità.

Progetto, intanto, come valutazione di fattibilità delle trasformazioni che il piano propone e delle loro possibili configurazioni da sottoporre alla verifica degli attori sociali.

Progetto, quindi, come momento di costruzione trasparente ed argomentata degli accordi tra le istituzioni e con le varie componenti della società civile, strumento riconoscibile e perciò sottoponibile a procedure di verifica tecnica e di partecipazione sociale.

Progetto, ancora, come occasione per affrontare il tema del *disegno urbano* e del *landscape design*, costruendo le occasioni e le commesse per sollecitare in forma aperta e concorsuale il contributo della cultura architettonica (e di quella paesaggistica) alla costruzione della città metropolitana.

La costruzione di una lista di progetti che accompagnino la formazione del PSC dovrà rivisitare il repertorio della progettualità storica, più o meno recente e operante, che il piano opportunamente sta registrando; per altro verso dovrà integrare e innovare il patrimonio di iniziative e di proposte presenti nella scena urbana, perfezionando così le sollecitazioni che le indicazioni di assetto e di sviluppo dello Schema suggeriscono; sollecitazioni emerse anche nel corso e per effetto della Conferenza.

I progetti selezionati dovranno essere sorretti da specifiche relazioni di candidatura nella forma di *schede*, e, in una versione più compiuta,



nella forma di veri e propri *dossier* che daranno conto anche degli accordi già formati o in via di perfezionamento.

Si tratta ora di aprire il dibattito per consentire alla più ampia platea di attori sociali di esercitarsi sulle candidature e valutarne la fattibilità, accrescendo così ogni possibile sinergia; si tratta di favorire la attivazione di tavoli di concertazione istituzionale e di verifica tecnica che sappiano andare, oltre la Conferenza, verso la costruzione della Città metropolitana e del suo Piano Strategico, oltre che, naturalmente verso il disegno del suo Piano Strutturale.

Un primo esempio emblematico anche per il suo valore nei rapporti di cooperazione istituzionale per la Città metropolitana, è quello della “gronda industriale”.

Un progetto che propone, assieme ad una manovra infrastrutturale essenziale per ridurre i fattori di congestione (sulle radiali e sulla tangenziale) determinati dalle relazioni del sistema produttivo, una opportunità di riqualificazione e consolidamento del tessuto economico della città estesa, che ne conforti e irrobustisca la vocazione industriale secondo i nuovi paradigmi della sostenibilità.

Un secondo tema progettuale è legato al potenziamento della residenza universitaria in città, un potenziamento da realizzare anche attraverso la possibile riutilizzazione di *spazi universitari* (posti in Centro Storico e nella città consolidata), occupati da facoltà e istituti di cui si prevede la rilocalizzazione, nonché il possibile impiego di altre aree pubbliche (specie se poste in diretta relazione con i nuovi fuochi del sistema urbano generati dalla realizzazione del metrò e del SFM/SFR).

Ciò consentirà di dare luogo a nuove sedi della residenza universitaria e post-universitaria da offrire sul mercato dell'affitto coinvolgendo nell'investimento operatori e risorse pubbliche e private con effetti significativi tanto sul mercato immobiliare che sul clima economico generale della città, aumentando l'attrattività della sua Università e soprattutto migliorando la capacità di trattenere le risorse umane formate.



Ciò potrà essere parte peraltro di un più esteso intento che potrà essere quello di mettere in campo politiche di accompagnamento al mercato della casa che ne migliorino l'accessibilità da parte di diversi segmenti della domanda presenti alla scala intercomunale.

Un altro tema progettuale riguarda il potenziamento delle *funzioni fieristiche* per reggere alla competitività crescente tra le sedi, tema che trova nel metrò e nella sua estendibilità verso il CAAB un'opportunità per agire nel medio periodo con realismo e gradualità verso una prospettiva di integrazione, rimettendo in gioco l'ampia riserva di spazi e di volumi presenti al CAAB e sottraendo la Fiera alla sola alternativa tra una crescita in situ (che si rivelerà nel tempo sempre più cara dal punto di vista immobiliare e sempre più problematica dal punto di vista dell'impatto urbano) e una delocalizzazione "impossibile" senza mettere in discussione gli investimenti ingenti ancora in piena efficienza.

Un tema emblematico e per molti aspetti critico, è quello della *collina*, dove il progetto di fruizione può contare su ben saldi presupposti normativi (la politica di tutela assoluta del territorio collinare) e patrimoniali (la ricca dotazione di parchi urbani entro e fuori il confine comunale), ma deve individuare e realizzare una nuova offerta integrata di servizi ricreativi, culturali e sinanche riabilitativi, nella cui gestione impegnare e coinvolgere le risorse imprenditoriali (*profit* e *no profit*) della città.

Questo progetto potrà considerare anche le opportunità di potenziare la dotazione di *aree protette*, nei luoghi di maggior valore naturalistico già selezionati e che le indagini disciplinari previste approfondiranno ulteriormente, nelle forme idonee ad ottenere la migliore continuità della rete ecologica e fruitiva.

Il progetto dovrà valutare le condizioni di fattibilità della valorizzazione e ripristino di attività della tradizione rurale, dell'animazione di funzioni e di nuovi servizi ambientali, del recupero e riqualificazione dei manufatti presenti nei parchi per l'inserimento di funzioni innovative; condizioni che contribuiscano a garantire la continuità e la qualità della



manutenzione del territorio collinare, contrastando i processi di “inselvaticimento” rilevabili negli ultimi cinquant’anni; in ciò favoriti dalla presenza della Fondazione Villa Ghigi, come centro di servizi ambientali di grande rilievo.

Il miglioramento della fruibilità e della accessibilità della Collina potrà essere affidato oltre che a progetti di recupero delle rete pedonale e di qualificazione delle aree di contatto con il sistema urbano, anche a modalità di accesso non convenzionale come tecnologie a fune, per connettere S.Luca al Parco Talon e/o S.Michele in Bosco alla Staveco.

E’ del tutto evidente che per queste prospettive, come per altre, non basta l’azione regolativa, per quanto ben congegnata: alla linea “tutta urbanistica” (dal PSC al POC e al RUE) converrà affiancare percorsi di valutazione tecnico-economica e ambientale, costruendo procedure negoziali, partecipative e concorsuali capaci di scegliere le soluzioni più efficaci per i nodi “più caldi e suggestivi” del futuro della Città.

Per questi come per gli altri progetti urbani che il PSC saprà individuare e che un ormai indispensabile percorso di pianificazione strategica (strutturata secondo linee e percorsi ormai canonici nelle esperienze europee) saprà proporre alla Città e alla Rete Intercomunale ad essa afferente.

I progetti del Piano Strategico potranno comprendere tanto quelli nei quali è evidente la responsabilità primaria della Città (*i progetti urbani*), quelli nei quali al centro è l’accordo da costruire con altri *partners* istituzionali – la Provincia per prima - agendo anche fuori dai confini comunali (*i progetti di cooperazione metropolitana*) e quelli infine che richiederanno una mobilitazione dal basso degli interessi e della progettualità locale a partire dai Quartieri (*i progetti di quartiere*).

L’organizzazione di *tavoli di lavoro* e di *concertazione* per la promozione e la validazione dei progetti metropolitani (per quanto tra questi, implicito e “ipotetico”, ci sta naturalmente quello della stessa città metropolitana) dovrà stabilire una fertile corrispondenza tra i progetti e le linee strategiche delineate in questo documento che è “guida” per il Piano Strutturale così come vuole essere “premessa” ad



una originale evoluzione strategica che cresca nel confronto ideale e operativo, entro e fuori Bologna, tra i numerosi attori che affollano la scena urbana e metropolitana.

Tra i vari titoli discussi in sede di Conferenza, alcuni sono già in campo e possono richiedere un irrobustimento e un rilancio della procedura con la quale si dovrà arrivare sino all'accordo territoriale o di programma; altri, "mai tentati", possono auspicabilmente essere lanciati a partire da questa occasione con lo scopo di diventare anch'essi "bandiera" del progetto metropolitano bolognese.





SEZIONE QUARTA

SCHEMA DI ASSETTO

- La fattibilità del piano nelle "prove di assetto"





LA FATTIBILITA' DEL PIANO NELLE "PROVE DI ASSETTO"

Il procedere della Conferenza di Pianificazione ha dato vita ad una azione di confronto e approfondimento che consente di operare una verifica degli obiettivi e delle strategie tracciati nel Documento Preliminare e di cominciare a prefigurare la loro traduzione in politiche urbane e assetti territoriali.

Il passaggio dagli obiettivi alle politiche richiede che si sviluppino bilanci e percorsi di verifica/fattibilità che orientino le scelte di piano verso soluzioni chiare e praticabili.

Il successo delle politiche ipotizzate non può fare a meno di passare attraverso una intensa attività di ascolto e di negoziato con gli attori sociali ed istituzionali della realtà metropolitana.

La formazione di uno Schema di Assetto va nella direzione di identificare i luoghi entro i quali si possono sviluppare, anche in una dimensione più che comunale politiche urbanistiche capaci di avvicinare gli obiettivi variamente dichiarati: innanzi tutto quelli di garantire il soddisfacimento della domanda abitativa, in una città in equilibrio nelle sue funzioni e nei suoi ruoli (da città - ancora - dell'industria, a distretto culturale, a nodo logistico europeo, a città dei quartieri/municipi, a ...), che consenta una mobilità sostenibile e non selettiva, e in un comune che, tanto nelle sue componenti urbane che in quelle rurali, partecipi e si arricchisca di una rete ecologica non discontinua e precaria, di ampio respiro territoriale, restando consapevole dei livelli di fragilità e pericolosità con cui deve fare i conti.

L'esercizio di formazione dello Schema prepara il PSC, interrogandosi sui modi migliori per dare attuazione alle proprie scelte di sviluppo, mettendo alla prova gli assetti possibili (tra i desiderabili).

Lo fa nel corso della Conferenza, ascoltando e interloquendo con le forme di rappresentanza della cittadinanza e con i valori e gli interessi che queste esprimono, oltre che con gli attori che affollano la scena metropolitana e regionale, intendendo la Conferenza al di là di una lettura tutta "amministrativa" della legge, nella natura che le è più propria di Cantiere Evento, nel corso del quale si da conto degli stili di lavoro e si



verificano le politiche in formazione avviandole, per quanto è possibile, verso accordi duraturi, in una prospettiva che è anche quella di ridiscutere la geografia metropolitana, sia a livello dell'Area Vasta che delle articolazioni sub-comunali.

Lo Schema di assetto (strutturale e strategico) è in qualche misura lo "studio di fattibilità del PSC": in esso si raccolgono i bilanci "di settore", con esso si rivela e prende forma il disegno urbano. Un disegno che va necessariamente oltre i confini comunali, per comprendere la realtà urbana più estesa che si è venuta formando negli anni; un disegno che propone morfologie talvolta inconsuete - quando la strategia attuativa lo richiede per essere efficace - ma che non può rinunciare comunque ad essere convincente; un disegno che incorpora necessariamente alternative e verifiche.

La sedimentazione di molti piani, la forza delle pietre, le varie culture della frequentazione urbana, si propongono con inerzie ed attriti difficili da ridurre a miti consigli: qualunque intenzione di "fare i conti con loro" e qualunque modo di rappresentarsi nel futuro (prossimo o lontano) richiede un investimento, in intelligenza e determinazione, cospicuo.

Lo Schema deve saper discernere tra lo sviluppo incrementale delle scelte consolidate, soddisfacenti e condivise, e la discontinuità necessaria, perchè ci libera da vincoli indesiderati, e opportuna, perchè libera nuove risorse.

Tra la presentazione del Documento Preliminare e la adozione del PSC, il percorso - critico - di consolidamento del piano si alimenta di contributi disciplinari mirati, di confronti negoziali, di ascolto della percezione sociale dei problemi, della valutazione di sostenibilità delle politiche lanciate e del contributo di queste alla soluzione dei problemi critici per la Città e la Comunità.

Il Piano Strutturale (e strategico, in quanto saprà arricchirsi della dimensione dei progetti, delle fattibilità e degli accordi) deve passare al vaglio dei decisori e dell'opinione pubblica per poter "andare oltre" e trasformarsi da pro-memoria dei temi e dei luoghi emergenti a mappa di navigazione tra le politiche di sviluppo e le decisioni di assetto della città. Ricostruire e partecipare alla sua messa in opera.



Per questo non si dovrà tralasciare nulla, non si dovrà rinunciare a nessuna riflessione che sia possibile svolgere utilmente e che sappia agire sulla inerzia di quelle politiche passate che non danno più risposte alle domande della Città.

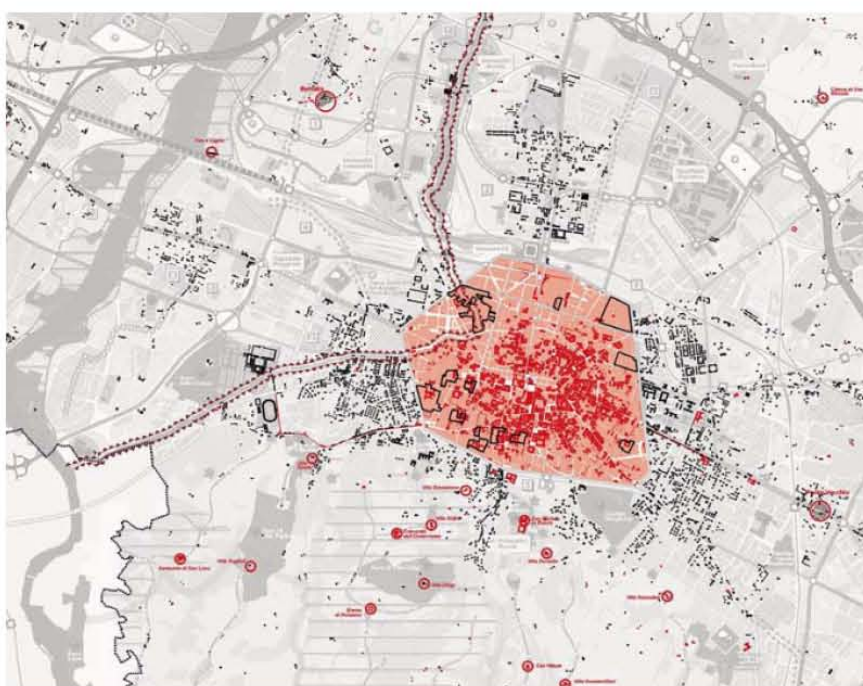
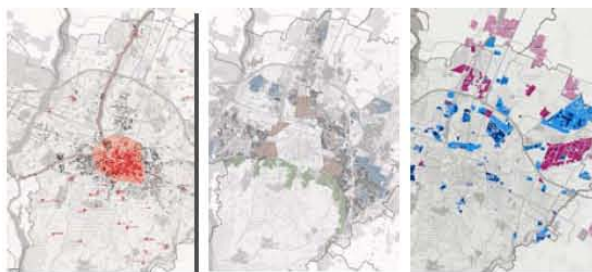
Gli ambiti per le politiche del piano sono presentati raggruppati in famiglie di politiche e sono meglio comprensibili se si saprà rifletterli con l'aiuto delle argomentazioni sviluppate nelle pagine precedenti sulle "manovre" del piano e sulle interpretazioni dei processi di mutamento in corso nell'organismo urbano che ne costituiscono il presupposto.

Le famiglie di politiche riguardano:

- la valorizzazione dei tessuti storico-culturali
- il recupero e riqualificazione della Città consolidata
- la razionalizzazione e potenziamento dei sistemi funzionali della Città Metropolitana
- la qualificazione funzionale e morfologica della Città della trasformazione
- l'integrazione del sistema di fruizione ambientale e allestimento della rete ecologica metropolitana
- la tutela e valorizzazione dello spazio rurale metropolitano
- il potenziamento e integrazione dei sistemi di trasporto pubblico di massa
- la riorganizzazione della mobilità urbana nella città estesa in relazione alle esigenze della accessibilità, della sicurezza e della sostenibilità.

Per ogni famiglia di politiche è possibile riscontrare attraverso la Carta dello Schema di Assetto i luoghi, dove queste agiscono e quindi ricostruire (e valutare) il disegno di assetto che si va proponendo come riferimento per il futuro piano strutturale e, più in generale, per le azioni di governo della Città.





Valorizzazione dei tessuti storico-culturali





Centro Storico da qualificare come sistema di offerta culturale di rilievo internazionale (candidatura UNESCO). Da confermare nella sua alta vocazione residenziale migliorandone le condizioni ambientali, in particolare per gli aspetti legati al traffico urbano, attraverso il potenziamento e l'innovazione del trasporto pubblico di massa, l'innovazione organizzativa a sostegno delle forme di mobilità a basso impatto (ciclabilità, *car-sharing*, logistica commerciale), la riqualificazione degli spazi pubblici in relazione alle esigenze dell'immagine urbana della vivibilità della fruizione e della sicurezza. Da migliorare l'utilizzo dei contenitori storici attualmente sottoutilizzati, con prioritario riferimento allo sviluppo di politiche e progetti di potenziamento della offerta culturale, capaci di rafforzare l'attrattività e la visibilità internazionale della città. Da qualificare come centro commerciale naturale, di rilievo nazionale ed europeo. Da promuovere tra le funzioni di eccellenza l'insediabilità di Agenzie Nazionali ed Europee.



Edifici monumentali, elementi focali per l'integrazione della città storica nella città metropolitana



Ambiti strategici del centro storico, interessati da processi di riqualificazione (ex Manifattura Tabacchi, convento di S.ta Cristina), da rilanciare con progetti di riuso che servano prioritariamente la necessità di innovare l'offerta culturale e le funzioni di eccellenza di potenziare l'offerta strategica di servizi pubblici e privati. Politiche di rifunzionalizzazione potranno investire aree attualmente utilizzate dall'Università, nell'ambito di una redistribuzione di usi e funzioni generate dallo sviluppo universitario nei quadranti nord (Lazzaretto, Navile, CAAB), o altre aree pubbliche, per la realizzazione di edilizia residenziale universitaria.

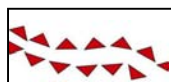


Borghi Storici minori di impianto rurale o sub-urbano, ricompresi dallo sviluppo edilizio della Città, ma anche nodi potenziali del sistema dei servizi, da valorizzare come luoghi centrali per le relazioni di vicinato attraverso azioni di riqualificazione morfologica, l'organizzazione di nodi del trasporto pubblico ed eventuali azioni di ripolarizzazione funzionale, da verificare.

1. Borgo Panigale
2. Corticella
3. Ponte Vecchio
4. Bertalia
5. Croce del Biacco
6. San Ruffillo
7. Lavino di Mezzo



Emergenze storiche singolari, che rappresentano valori simbolici di assoluto spicco da qualificare anche per le relazioni percettive e fisiche con il Centro Storico, specie per le emergenze del sistema collinare; delle polarità devono essere riconosciuti e tutelati gli ambiti di pertinenza percettiva e fruitiva e verificate le possibilità di ripristino o di realizzazione di *sistemi innovativi di accessibilità* adeguati alle caratteristiche dei siti.



Canale Navile e Canale di Reno sistema storico-ambientale organizzato attorno alle tecnologie del trasporto idraulico ed ai reperti della archeologia industriale, da valorizzare come itinerario ben riconoscibile nella sua continuità territoriale, a partire dalle aree portuali poste in Centro Storico, per la fruizione culturale e ambientale della



città e come riferimento per l'offerta museale, che risale con un percorso ancora riconoscibile sino alla Chiusa di Reno.



Edifici di interesse storico tipologico (esterni al centro storico) sottoposti a vincoli conservativi dal PRG, possibile riferimento per le politiche di qualificazione e valorizzazione





Recupero e riqualificazione della città' consolidata





 **Città consolidata**, ambiti a prevalente matrice residenziale con significative presenze di attività complementari (commercio di vicinato, artigianato di servizio, terziario pubblico e privato) e di servizi, da confermare nei ruoli insediativi svolti e da qualificare:

- in relazione alla dotazione di servizi pubblici e privati e di spazi e infrastrutture per la sosta (anche in elevazione e specie nei tessuti ad alta densità) da verificare attraverso la formazione di *bilanci di quartiere* che valutino la migliore utilizzabilità delle aree trasformabili indirizzandole prioritariamente al superamento degli stati carenziali evidenziati e incentivando il recupero di dotazioni (specie per la sosta e la logistica di quartiere) anche nei processi di riqualificazione dei tessuti insediativi di varia matrice, con l'individuazione di forme appropriate di incentivazione per promuoverne la fattibilità;
- in relazione all'integrazione nel sistema urbano, da perseguire attraverso il potenziamento del trasporto pubblico e la organizzazione sostenibile della mobilità privata, valorizzando tutte le opportunità offerte dai progetti di potenziamento e rinnovo del trasporto pubblico e il consolidamento e la ricucitura della rete ciclabile, da perseguire prioritariamente nella realizzazione di progetti di riqualificazione;
- in relazione al recupero della qualità degli spazi pubblici, riducendo – attraverso appropriate politiche di disegno urbano e regolazione - la pressione del traffico, migliorandone la sicurezza e la vivibilità e valorizzandone l'immagine e la vivacità anche attraverso la promozione di progetti di valorizzazione commerciale che rivitalizzino le reti commerciali di vicinato;
- in relazione al superamento delle diffuse barriere architettoniche orizzontali e verticali, specie con l'inserimento di ascensori che consentano il



mantenimento della popolazione anziana nelle comunità di origine;

- in relazione alla necessità di rafforzare la riconoscibilità e la funzionalità dei *luoghi centrali* per le relazioni di vicinato da promuovere e realizzare anche attraverso la formazione di appositi progetti di quartiere;
- in relazione all'arricchimento delle dotazioni urbane con l'inserimento di funzioni di rango, purchè compatibili con il sistema della mobilità, prevedendone la migliore integrazione con la rete del trasporto rapido di massa;
- in relazione al miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici, da perseguire negli interventi di riqualificazione anche con la incentivazione di soluzioni innovative (teleriscaldamento, energia solare, etc.).



Nell'ambito della Città Consolidata sono riconoscibili, in relazione ai caratteri degli insediamenti e alla articolazione delle politiche:



Tessuti di impianto “moderno” della città ottonevicesca, da confermare nell'impianto urbanistico, riconoscendone e valorizzandone gli elementi di centralità (piazze, corsi, viali alberati).



Tessuti di impianto moderno e contemporaneo della collina, da conservare nell'assetto urbanistico ricercando una migliore permeabilità ed integrazione tra la città e gli spazi aperti della collina.

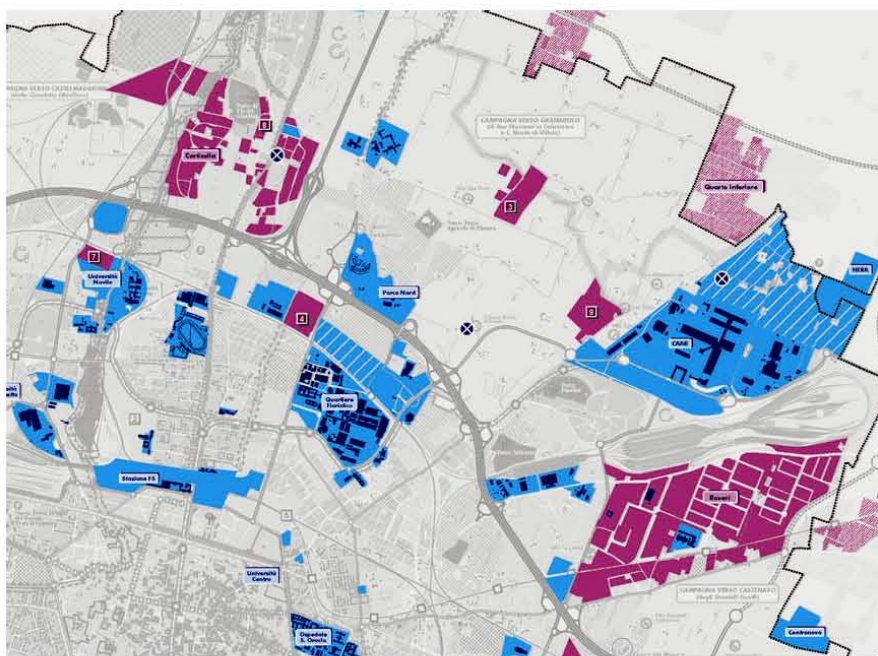


Tessuti dei quartieri “organici”, prevalentemente caratterizzati da interventi di edilizia economica e popolare, entro i quali verificare le esigenze di integrazione funzionale e di riqualificazione morfologica e sociale, sviluppando politiche integrate di recupero e valorizzazione.



Tessuti ad alta densità e di impianto post-bellico (anni cinquanta) entro i quali favorire processi di adeguamento impiantistico e funzionale e di integrazione delle dotazioni carenti in specie per la sosta.





Razionalizzazione e potenziamento dei sistemi funzionali della città metropolitana





Tessuti specialistici che ospitano le funzioni e le attrezzature di rilevanza urbana da gestire con procedure speciali e progetti mirati vista la singolarità e la criticità del loro funzionamento nell'organismo urbano.



Poli funzionali sedi delle funzioni di eccellenza del sistema urbano e luoghi della innovazione territoriale, cui assicurare condizioni strategiche di competitività internazionale, di integrazione urbana e regionale, di sostenibilità insediativa e infrastrutturale e di messa in rete nel sistema delle funzioni di eccellenza. Da promuovere anche con forme di utilizzo integrato con i luoghi e i contenitori della città storica. Lo strumento dell'accordo territoriale dovrà sviluppare tutti i momenti di relazione e di messa in rete a livello metropolitano e regionale.

1. **Fiera**, sistema espositivo integrato di cui assicurare le condizioni di competitività a scala nazionale ed europea, migliorandone l'accessibilità attraverso azioni di potenziamento delle connessioni infrastrutturali (nuovo casello Fiera), e della logistica di supporto, della sosta veicolare e l'entrata in servizio di nuovi sistemi di trasporto pubblico di massa (metrò), confermando e sviluppando le operazioni previste negli accordi. Vanno inoltre garantite nuove quote di sviluppo in sede, possibili espansioni al CAAB e momenti di presenza di funzioni di eccellenza nel centro storico. Nel polo funzionale della Fiera è ricompreso per gli aspetti di integrazione funzionale e trasportistica, il sistema di direzionalità pubblica e privata del Fiera District, il tema delle attività complementari e di servizio indotte oltre alle esigenze di riqualificazione del quartiere fieristico e dei tessuti urbani circostanti. Lo strumento dell'accordo territoriale dovrà sviluppare tutti i momenti di relazione e di messa in rete a livello metropolitano e regionale.



- 2. Aeroporto**, scalo di rilievo continentale da potenziare nelle sue dotazioni per l'accoglienza e la logistica valorizzando la connessione realizzata dalla linea 2 del metrò (anche come fattore competitivo nel rapporto con gli altri scali padani). Sistema integrato di funzioni logistiche, produttive e direzionali che trova nelle aree contermini, il luogo per la realizzazione di servizi di rango metropolitano (*business center* aeroportuale) e, nelle aree di frangia contigue alle aree produttive del polo di Bargellino, opportunità per lo sviluppo di funzioni complementari, pubbliche e private. Lo strumento dell'accordo territoriale dovrà sviluppare tutti i momenti di relazione e di messa in rete a livello metropolitano e regionale
- 3. CAAB**, parco di attività logistiche e terziarie, pubbliche e private, da riconsiderare a partire dalle sue criticità come piattaforma per l'insediamento di funzioni di rango metropolitano, in stretta relazione con l'infrastrutturazione consentita dalla estensione della linea 1 del metrò che la pone in diretta connessione con il sistema fieristico, candidandola (in una logica di intensivazione degli usi consentita/necessitata dalla prospettiva del metrò che potrà consentire anche l'integrazione urbana e il potenziamento della presenza universitaria) ad ospitare funzioni ed eventi complementari, sino a proporsi per ruoli di progressiva integrazione. Da verificare l'insediamento di incubatori di tecnologie industriali, di piccole nuove imprese e di servizi. Lo strumento dell'accordo territoriale dovrà sviluppare tutti i momenti di relazione e di messa in rete a livello metropolitano e regionale
- 4. Stazione Ferroviaria Centrale**, nodo logistico primario del sistema metropolitano e regionale. Polo centrale nelle strategie di rinnovamento strutturale dell'impianto urbano, da organizzare come principale nodo di interscambio multimodale del sistema di mobilità urbana, (dall'alta velocità al servizio ferroviario regionale e metropolitano, dalla rete del metrò leggero automatico al nuovo sistema di



tramvia leggera, dalla riorganizzazione del servizio ATC fino al potenziamento delle infrastrutture stradali e della sosta). Il piano riconferma gli accordi programmatici maturati nel corso degli anni '90 e ne promuove la qualificazione e lo sviluppo. Lo strumento dell'accordo territoriale dovrà sviluppare tutti i momenti di relazione e di messa in rete a livello metropolitano e regionale

5. **Sistema Universitario** funzione di eccellenza primaria della Città di Bologna, incentrato sulle due polarità principali del Centro Storico e del Lazzaretto - Navile, da sottoporre a forti iniziative di integrazione funzionale, integrazione urbana, di integrazione produttiva. A conferma e sviluppo degli accordi dei protocolli sottoscritti appare prioritaria dal punto di vista funzionale l'integrazione delle sedi e il sostegno di tutti i necessari momenti di relazione con la città, anche utilizzando le nuove modalità innovative di trasporto. Dal punto di vista dell'integrazione il piano dovrà favorire, oltre che il sistema insediativo, il sistema delle relazioni con il mondo produttivo metropolitano e regionale,. In particolare risulta appropriato concertare e promuovere tutte le forme di sviluppo innovativo (corsi di specializzazione, lauree brevi e ricerca applicata). Il piano valorizza la presenza di funzioni integrate di ricerca e sviluppo con Enea, CNR, Agenzie, Fondazioni. L'Università, deve misurarsi con una prospettiva "edilizia" che non è solo quella delle nuove sedi della didattica e della ricerca (che le reti pubbliche del trasporto di massa riescono a connettere quasi per intero) ma anche quella della residenza universitaria (e post) come elemento ormai essenziale per confermare la attrattività dell'Ateneo e la competitività internazionale sua e della città. Lo strumento dell'accordo territoriale dovrà sviluppare tutti i momenti di relazione e di messa in rete a livello metropolitano e regionale.
6. **Sistema Ospedaliero**, grande risorsa di servizi del servizio metropolitano, ricca di notevoli potenzialità nell'intera rete sanitaria regionale e nazionale, articolato nei quattro poli del



Sant'Orsola, del Maggiore, del Bellaria e del Rizzoli, da integrare attraverso la manovra sul trasporto pubblico di massa e da valorizzare (in forma integrata con il sistema universitario) come elemento distintivo dell'economia metropolitana a cui garantire più elevati livelli di integrazione innanzitutto attraverso strategie mirate sul trasporto pubblico di massa. A conferma degli accordi della programmazione di settore si sottolineano le opportunità della qualificazione in sede ed integrazione dei tessuti di intorno, valorizzando il grande tema delle attività indotte, anche per consentire appropriati processi di esternalizzazione. Lo strumento dell'accordo territoriale dovrà sviluppare tutti i momenti di relazione e di messa in rete a livello metropolitano e regionale.

- 7. Grandi poli della logistica, trasporto merci, energia e rifiuti,** la centralità del sistema bolognese nelle reti nazionali attribuisce ai grandi poli funzionali esistenti e da programmare come Hera, Interporto e Center Gross un evidente valore di sviluppo dell'economia metropolitana. La priorità appare quella di sviluppare politiche infrastrutturali metropolitane di sostegno e messa in rete superando le attuali criticità. Per le piattaforme logistiche al servizio del grande polo in rete del centro storico si propongono due siti nel nord - est (comparto CAAB) e nel nord - ovest (comparto aeroportuale). Lo strumento dell'accordo territoriale dovrà sviluppare tutti i momenti di relazione e di messa in rete a livello metropolitano e regionale.



Aree interessabili dal potenziamento dei poli funzionali da promuovere e sviluppare attraverso accordi territoriali ai sensi della legge regionale e coerentemente con il PTCP.



Aree attrezzate industriali, da riqualificare entro un sistema complessivo di offerta integrato con i comuni della



cintura, che si proponga per un nuovo ciclo di politiche industriali alla scala metropolitana. Sistema da valorizzare in una prospettiva di cooperazione intercomunale e di *marketing* territoriale che si ponga l'obiettivo di una generale reinfrastrutturazione (trasportistica, logistica ed ecologica) dell'area, a partire dalla realizzazione della Gronda Industriale.

Roveri: ambito produttivo di interesse sovracomunale, aperto a rapporti di integrazione con i territori di Castenaso e Granarolo, da confermare come sede di attività produttive diversificate e di cui verificare e potenziare le dotazioni di servizi, anche nella prospettiva di accentuare i fattori ambientali ed ecologici.

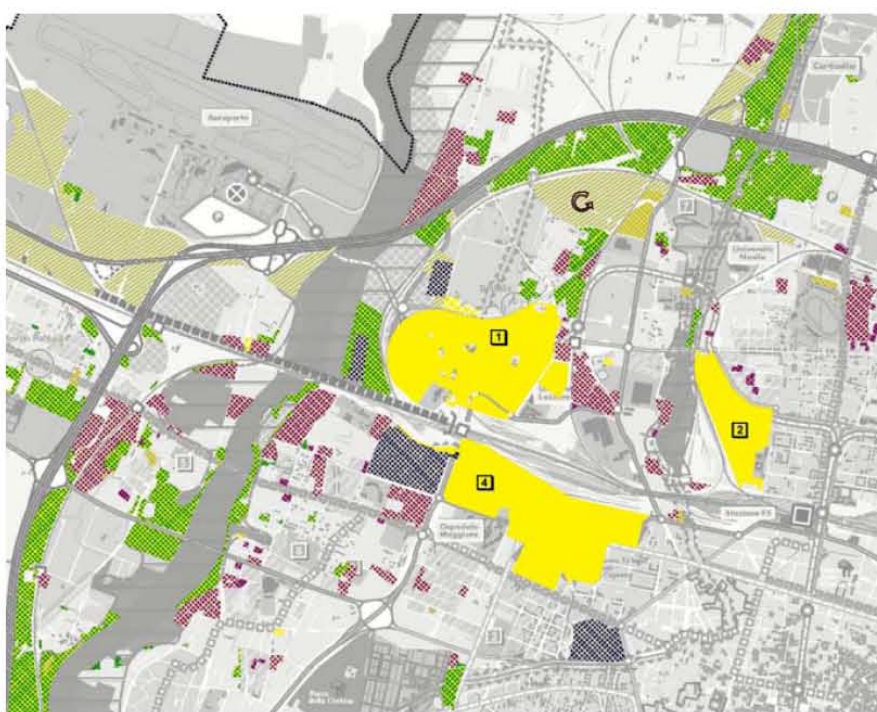
Bargellino: agglomerato produttivo condiviso con il Comune di Calderara da completare nelle aree pianificate di nuovo impianto e nelle aree di frangia, anche in relazione al fattore di localizzazione rappresentato dallo scalo aeroportuale. Non si dovrà sottovalutare la potenzialità dell'area rispetto la logistica delle merci.

Corticella: area produttiva da riqualificare come riferimento per le funzioni produttive a forte connotato urbano e ad alta domanda di servizi, di cui verificare le opportunità di potenziamento in relazione agli insediamenti artigianali e delle manifatture leggere urbane.



Aree industriali di tradizione e aree produttive confermate, entro le quali consentire i processi di evoluzione funzionale e promuovere azioni di riqualificazione morfologica ed ecologica che ne favoriscono la compatibilità e la permanenza in ambiente urbano e periurbano. Le più evidenti di queste presenze sono Ducati, Magneti Marelli - Weber, Granarolo, manifatturiera Tabacchi, Fabbri, G.D, ACMA, Minganti, Menarini, Sabiem, Sasib.





Qualificazione funzionale e morfologica della città della trasformazione





Aree della trasformazione programmata

Aree a trasformazione programmata da inserire come parti di città con il loro contenuto specialistico di eccellenza, realizzando - viste anche le dimensioni in gioco - un mix funzionale che ne garantisca la sostenibilità sociale ed ambientale:

①

Distretti di trasformazione attivati

1. **Lazzaretto:** distretto di trasformazione interessato dallo sviluppo degli insediamenti dell'area tecnico-scientifica dell'Università di Bologna, oggetto di concorso internazionale, da qualificare come "parte di città" integrata nelle funzioni e nell'assetto morfologico da servire nelle sue polarità con i nuovi sistemi di trasporto pubblico di massa (linea 2 del metrò) e le nuove previsioni infrastrutturali (parcheggio interscambio Reno e nuovo svincolo Agucchi). Il nuovo tessuto residenziale, anche tenuto conto della presenza proprietaria del Comune nel comparto, rappresenta un'occasione per rispondere efficacemente alla domanda di abitazioni, anche per particolari categorie sociali (oltreché per l'edilizia residenziale universitaria), e di servizi integrandole con le funzioni urbane compatibili. Occasione di integrazione con i processi di riqualificazione delle frange urbane di Bertalia.
2. **Mercato ortofrutticolo:** distretto ad elevata centralità urbana, cruciale nei processi di riqualificazione e riequilibrio dei servizi. Ne vanno valorizzate le potenzialità derivanti dal rapporto immediato con la nuova stazione dell'alta velocità, il diretto collegamento previsto con l'aeroporto, sia stradale che di tipo metropolitano e il rapporto con la città storica attraverso con il nuovo asse nord - sud. La nuova sede unica comunale ne rappresenta un punto di forza. Il nuovo tessuto residenziale, anche tenuto conto della presenza proprietaria del Comune nel comparto, rappresenta un'occasione per rispondere efficacemente alla domanda di abitazioni, anche



per particolari categorie sociali, e di servizi integrandole con le funzioni urbane compatibili.

3. **Hera** nuova opportunità urbana aperta dal processo di rilocalizzazione delle funzioni produttive e logistiche di Hera nell'area del Frullo, che ospiterà al meglio le sedi rinnovate della nuova holding, un nuovo sistema museale per l'innovazione, importanti servizi di quartiere insieme ad un mix funzionale di attività private che ne possa garantire la fattibilità.



Distretti di trasformazione di nuova previsione

4. **Staveco – S. Mamolo**: distretto di valore primario nel più ampio programma di dismissione selettiva delle aree militari. Occasione unica di progettazione urbana, anche cogliendo l'opportunità di valorizzazione e tutela dell'impianto storico, resa centrale come terminale della linea 1 del metrò. Il piano ne evidenzia il ruolo di integrazione nel grande sistema del verde urbano (Giardini Margherita e S. Michele in Bosco) e dei servizi, accentuandone così il valore come luogo di funzioni di eccellenza e alta specializzazione tra l'Istituto Rizzoli e la Cittadella Giudiziaria. Da attrezzare come punto di accesso alla collina (anche con la realizzazione di una connessione a fune a S.Michele in Bosco, di cui verificare la fattibilità).
5. **Ravone**: distretto centrale nei programmi di dismissione delle aree ferroviarie e delle aree militari da promuovere nel medio termine. Tale distretto risulta caratterizzato dalla polarità urbana dell'Ospedale Maggiore e dal grande progetto di parco urbano dei Prati di Caparra e Ravone, destinato a innovare l'intero sistema del verde urbano e dei servizi. Il nuovo tessuto residenziale rappresenta un'autentica occasione per rispondere efficacemente alla domanda di abitazioni, anche per particolari categorie sociali, e di servizi, integrandole con le funzioni urbane compatibili.



Aree della trasformazione potenziale



Aree non attuate dei servizi e del verde urbano, rappresentano la potenzialità delle aree già destinate a servizi e verde urbano suscettibili di essere utilizzate per riequilibrare il sistema dei servizi anche attraverso appropriate manovre perequative. Le previsioni insediative andranno verificate in relazione alle esigenze di realizzare adeguate dotazioni funzionali per i quartieri nell'ambito del piano dei servizi e dei contestuali masterplan di quartiere.



Aree dei tessuti produttivi interstiziali entro le quali esplorare le condizioni per processi di trasformazione morfologica e funzionale, da valutare entro un quadro di compatibilità generale con l'esigenza di mantenere la presenza produttiva urbana (in particolare come luogo di incubazione di attività innovative), in relazione ad esigenze di realizzare un adeguato mix sociale e adeguate dotazioni funzionali per i quartieri, ivi comprese quelle dell'artigianato di servizio, e in relazione alla verifica di sostenibilità da condurre rispetto alla rete infrastrutturale.



Aree della logistica militare e ferroviaria entro le quali esplorare nel medio e lungo termine, oltre agli accordi in essere, nuove opportunità di trasformazione e qualificazione urbana.



Ambiti della manovra perequativa delle nuove quote di sviluppo urbano, ambiti potenziali per ospitare parte delle nuove quote insediative previste dal piano. La manovra perequativa, attivata integralmente attraverso procedure concorsuali e trasparenti con gli strumenti dei bandi pubblici, individuerà l'esatta collocazione delle quote insediative, assicurandone nello stesso tempo la piena sostenibilità



ambientale e paesaggistica insieme alla coerenza morfologica dell'impianto urbano. I fattori della concorrenzialità da parte del mondo imprenditoriale e proprietario saranno misurati sugli obiettivi pubblici selezionati dal piano: incidenza dell'edilizia residenziale sociale, riequilibrio del sistema dei servizi, realizzazione di parchi territoriali e urbani e contributo mirato ai programmi di infrastrutturazione. La manovra perequativa sarà estesa ad attività produttive leggere e di servizio collocate tra l'industria e il terziario per favorire processi sostitutivi, creazione di nuove imprese e sviluppo innovativo.



Aree delle frange urbane per le quali esplorare l'opportunità e le condizioni di fattibilità del loro inserimento nel disegno urbano, tenendo conto anche dei vincoli rappresentati dalla presenza di infrastrutture e di condizioni locali di degrado. Le aree di frangia potranno essere reinterpretate vuoi come tessuti insediativi, vuoi come componenti della fruizione, della mitigazione e della compensazione ambientale.



Aree dei parchi urbani di pianura, nelle quali ricercare le condizioni per una tutela attiva degli spazi aperti e del paesaggio agrario perseguita secondo i principi di una agricoltura multifunzionale e di servizio e la valorizzazione di funzioni educative, ricreative e del tempo libero. La loro attuazione è subordinata alla manovra perequativa della nuova quota di sviluppo urbano. La sostenibilità della gestione è affidata alla concorsualità del sistema no-profit.



**Integrazione del sistema di fruizione ambientale,
allestimento della rete ecologica metropolitana,
tutela e valorizzazione dello spazio rurale**





Ambito del Parco Naturale Regionale dei Gessi Bolognesi e dei Calanchi della Abbadessa, da integrare nel sistema di offerta metropolitana sia sul fronte delle politiche immateriali cui la Città deve partecipare (educazione ambientale, ricerca scientifica) sia sul fronte della qualificazione degli insediamenti specialistici (ospedale Bellaria) che potrebbero rappresentarne “la porta urbana” anche in connessione col trasporto pubblico di massa (metrò, linea 3, nuova tramvia).



Parchi urbani e territoriali esistenti e di progetto da valorizzare come capisaldi della città estesa, da completare recuperando anche gli episodi della storia naturale e culturale della città e dotando il sistema di nuove funzioni compatibili sul fronte museale, della ricerca, della didattica, della ricreazione verde (en plein air), della filiera della salute.

1. Giardini Margherita
2. Parco della Chiusa (Casalecchio di Reno)
3. Villa Ghigi
4. Villa Spada, e S. Pellegrino
5. S.Michele in Bosco
6. Cavaioni
7. Monte Paderno
8. Forte Bandiera
9. Calanchi di Sabbiuono
10. Paleotto
11. Lunetta Gamberini
12. Pasolini (Pilastro)
13. Arboreto
14. Parco di via dei Giardini (Corticella)



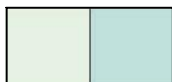
- 15. Cedri e della Resistenza (S.Lazzaro)
- 16. Montagnola (Centro Storico)
- 17. Villa Angeletti
- 18. Villa Cassarini
- 19. Orto Botanico (Centro Storico)

Parchi urbani e territoriali di progetto

- m** Parco Urbano del Ravone e dei Prati di Caprara, da realizzare (per 30-40 HA) entro i processi di trasformazione delle aree militari e ferroviarie
- n** Parco Urbano dei possedimenti camaldolesi; da realizzare attraverso la acquisizione di aree interessate da previsioni a servizi di non adeguata localizzazione e non attuate
- o** Parco Urbano di pianura da realizzare anche attraverso manovre perequative nel cuneo agricolo di Borgo Panigale
- p** Parco Urbano di pianura da realizzare anche attraverso manovre perequative nel cuneo agricolo di S. Donato.



Aree a verde urbano non attuato o proveniente dal ripristino di cava da inserire nella manovra perequativa per integrare i sistemi territoriali del verde, completare le dotazioni locali e realizzare gli interventi ecologici per la mitigazione ambientale della rete infrastrutturale.



Ambito della tutela collinare, ambito da riservare integralmente alla tutela del paesaggio collinare e alla funzione sociale, del tempo libero della ricreazione della cultura e della spiritualità. Il piano propone la conferma e la riqualificazione dei parchi esistenti. La strategia di piano opera, attraverso politiche mirate di acquisizione, al



potenziamento del sistema dei parchi per ampliarne la consistenza e per costituire un sistema di percorsi di crinale e di fondovalle collegati con la fascia pedecollinare urbana che ne accentuino le potenzialità, escludendo qualsiasi ulteriore possibilità insediativa in collina e realizzando una rete leggera di servizi strattamente necessari alla fruizione sociale. Andranno esplorate in questa prospettiva nuove modalità di gestione a livello dell'intero sistema, coinvolgendo il mondo delle imprese profit e no-profit, e con le aziende agricole interessabili a contratti per la manutenzione e lo sviluppo di servizi di educazione ambientale e di ospitalità. Il piano concepisce il parco collinare integrato entro una politica di offerta naturale e culturale che avvicini la Città ai Prati di Mugnano, al contrafforte Pliocenico, fino al Parco Storico Regionale di Monte Sole nel quadro delle politiche intercomunali da sviluppare insieme ai comuni di Sasso Marconi e Pianoro.



Polarità ambientali e ambienti naturali, e/o calanchivi a copertura boschiva o arbustiva, delle aree collinari, inclusi i biotopi, da valorizzare per completare la rete ecologica, migliorare la biodiversità del territorio e aumentarne i contenuti informativi e formativi. Ambiti che devono rientrare in via prioritaria in una politica di acquisizione di aree nel territorio comunale.



Principali accessi dai tessuti insediati al sistema di fruizione collinare, da attrezzare come attestamenti urbani della fruizione da attrezzare all'uopo anche attraverso la realizzazione di sistemi di trasporto funiviario di connessione di cui progettare la fattibilità: si tratta in particolare di rendere accessibile le polarità culturali di San Michele e San Luca, rispettivamente dalla Staveco e dal Parco della Chiusa (Talon).



Ambiti di studio per la individuazione e la progettazione di siti di elevato valore naturalistico da inserire nel sistema di aree protette provinciale e regionale, entro tipologie di offerta che valorizzino la loro peculiare natura metropolitana e periurbana e consentano di accedere alle risorse finanziarie nazionali ed europee oltrechè alle sponsorizzazioni naturalistiche a supporto del progetto gestionale e delle politiche di acquisizione mirate di aree strategiche per la realizzazione della rete periurbana.



Spazi aperti della pianura agricola da consolidare in una prospettiva di equilibrio (paesaggistico, ecologico, funzionale, culturale) della Città estesa entro la quale - in accordo con le politiche provinciali e con i Comuni della cintura, coinvolgendo come interlocutori privilegiati le imprese agricole (e agro alimentari) in varie forme presenti - mettere in campo iniziative di fruizione ricreativa e consolidare la presenza di aziende agricole multifunzionali, come vetrina del sistema agricolo regionale e come riferimenti per le esigenze di manutenzione e qualificazione da perseguire anche con appositi contratti di servizio.

1. paesaggio della “campagna di Borgo Panigale”, verso Zola e Casalecchio
2. paesaggio della “campagna di Lavino”, verso Calderara
3. paesaggio della “campagna dei Laghetti del Rosario”, verso Castelmaggiore
4. paesaggio della “campagna di S.Donato”, verso Granarolo
5. paesaggio della “campagna di S.Vitale”, verso Castenaso



Aree delle attività estrattive, comprensive degli impianti di prima lavorazione del materiale inerte, entro le quali la realizzazione delle previsioni del PAE e degli accordi conseguenti potrà contribuire significativamente alla



realizzazione del sistema del verde urbano e della rete ecologica provinciale.

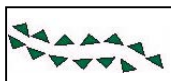


Ambiti entro cui allestire parchi fluviali anche attraverso azioni perequative mirate, con funzioni di aree per la ricreazione e la fruizione sportiva oltrechè come corridoi ecologici di connessione tra le aree collinari e i sistemi agro-paesistici della pianura:

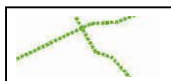
1. Ambito del Reno
2. Ambito del Navile
3. Ambito del Savena



Connessioni principali, per la progettazione della rete ecologica provinciale, riferimento fondamentale per il riassetto degli spazi aperti metropolitani.



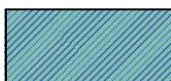
Inserti verdi, elementi ordinatori dell'assetto ambientale periurbano rappresentati prevalentemente da corpi idrici minori (Lavinio, Savena abbandonato, Ravone, Canaletta Ghisiliera, Canale di Savena, Tranvia) da valorizzare anche come elementi della rete ecologica e fruitiva all'interno dei processi di riqualificazione urbana e di organizzazione della offerta ambientale dello spazio rurale. Lungo questi elementi dovrebbero nascere, in misura e con dimensioni variabili da caso a caso, sequenze di aree verdi e percorsi pubblici in grado di garantire la conservazione di questi lembi di territorio (a volte completando e precisando una dotazione di aree verdi pubbliche già esistente) così da attribuire loro una funzione importante nella definizione dell'identità di settori della città soggetti a trasformazione.



Elementi lineari e puntuali della dotazione naturale e culturale da valorizzare per la realizzazione della rete ecologica e del sistema di fruizione.



Ambiti della tutela fluviale



Specchi d'acqua

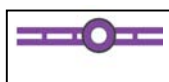


Potenziamento e integrazione dei sistemi di trasporto pubblico di massa





Linea ferroviaria ad Alta velocità e Stazione Centrale, da organizzare come nodo cruciale del sistema della mobilità a scala urbana e regionale integrato pienamente nella scena urbana, qualificandone le funzioni di interscambio tra i diversi modi della mobilità collettiva e migliorandone la accessibilità veicolare e l'efficienza della sosta. L'organizzazione del nodo dovrà farsi carico della migliore integrazione delle aree circostanti di matrice ferroviaria e non, interessate o interessabili da processi di dismissione e/o riorganizzazione funzionale, ivi compresa la Autostazione.



Metro-leggera Automatica di Bologna (MAB) il piano conferma il disegno di rete della metrolleggera automatica. La linea 1 si estende dalla Fiera alla stazione centrale e al centro storico con un prolungamento fino al CAAB. La linea 2 si sviluppa dall'aeroporto al polo tecnologico dell'Università di Lazzaretto / Navile e CNR fino alla stazione centrale e al centro storico. Il piano propone, sulla base della verifica da operare attraverso uno specifico studio di fattibilità, il completamento della rete con una linea 3 collocata lungo la direttrice est-ovest, aperta alle utenze della fascia urbana pedecollinare. La rete delle linee 1, 2 e 3, nel lungo termine, si implementa attraverso estensioni mirate: dal Navile verso Giuriolo e Corticella, dal CAAB verso Hera, da Staveco verso S. Ruffillo, senza escludere un recapito della linea 3 verso Casalecchio. Si conferma sistematicamente ai terminali la presenza di significative strutture di parcheggi di interscambio.

La rete MAB rappresenta la principale infrastruttura di connessione delle polarità urbane di rango regionale (Centro Storico, Università, Fiera) tra di loro e con i recapiti del sistema della mobilità nazionale (Stazione FS, Aeroporto), da valorizzare come elemento direttore delle principali trasformazioni urbane (STAVECO, ex Mercato Ortofrutticolo, Lazzaretto) e come connessione tra le aree di qualità della scena urbana (Navile, Centro Storico, Collina).



Linea 3 della MAB da prevedere attraverso un apposito studio di fattibilità come essenziale elemento di completamento del sistema di mobilità sostenibile a partire dai capisaldi posti in prossimità delle grandi strade di penetrazione ad est e ad ovest, da attrezzare come parcheggi scambiatori, verificando la possibilità di un attestamento sulle stazioni di Casalecchio e di San Ruffillo; la terza linea dovrà consentire un significativo rafforzamento dell'effetto rete del nuovo TPL e l'alleggerimento sostanziale della domanda di mobilità veicolare privata nelle aree dense della città; la linea 3 dovrà essere verificata nel tracciato studiando le soluzioni più idonee a servire aree ad elevata densità, poli funzionali (in particolare gli stabilimenti ospedalieri), aree di riqualificazione e di trasformazione.



Trasporto pubblico a guida vincolata (TPGV): sistema di trasporto di massa a media capacità, a servizio degli insediamenti consolidati lungo le direttrici principali dell'insediamento urbano (Via Emilia in direzione est-ovest, e Via di Corticella in direzione nord da implementare gradualmente nelle sue caratteristiche di sistema a rete). Al progetto si accompagnano interventi di riqualificazione degli spazi pubblici che accentuino la qualità delle aree attraversate e ne determinino il migliore inserimento nel sistema urbano.



Sistema Ferroviario Metropolitano e Regionale (SFM - SFR) Sistema di trasporto prevalentemente a servizio delle relazioni sistematiche dell'area metropolitana e del territorio provinciale e regionale. Il piano verificherà le prospettive di carattere gestionale del sistema SFM nel quadro delle politiche FER.

**Stazioni in esercizio e in progetto dell'SFM / SFR**

Il sistema ferroviario e le sue stazioni costituiscono un riferimento rilevante per le politiche insediative. Il sistema delle stazioni dovrà essere verificato anche al fine di non penalizzare le relazioni di medio lungo raggio e di garantire un perfetto interscambio con le altre modalità di trasporto pubblico di massa.



Principali parcheggi di interscambio tra mobilità veicolare privata e sistema integrato del trasporto pubblico di massa. Il piano verificherà la fattibilità dei parcheggi di interscambio in parallelo allo sviluppo della rete.

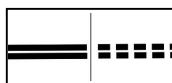
**Altri parcheggi di interscambio e di attestamento**

Nodi di interscambio più rilevanti da valorizzare come luoghi di attrazione per migliorare l'efficienza del sistema di relazione e qualificare la scena urbana.





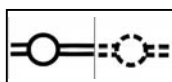




Autostrada e sistema tangenziale (comprensivo degli svincoli e dei caselli esistenti nonché di quelli di nuova realizzazione previsti dagli accordi già formalizzati o da perfezionare nel breve periodo) interessati da rilevanti interventi di rifunzionalizzazione in relazione alla riorganizzazione del nodo autostradale di Bologna in corso di definizione progettuale; gli interventi sul sistema autostrada-tangenziale dovranno comunque prevedere un potenziamento della sua funzionalità per le relazioni urbane sin nel breve periodo con la realizzazione dei nuovi caselli di Fiera e Aeroporto, il potenziamento degli scambi con la viabilità di rango minore (in particolare il nuovo svincolo di Via Agucchi), la realizzazione di misure di mitigazione ambientale.



By-pass autostradale nello sviluppo previsto degli accordi tra la Regione e gli Enti Locali, con una ipotesi da verificare di prosecuzione verso Carpi e verso Lugo in seconda battuta verso la Tirreno – Brennero e la E55 costituendo un itinerario auto o super stradale nuovo a pedaggio capace di connettere la padania nord occidentale al corridoio adriatico e al porto di Ravenna; si sviluppa entro un sistema insediativo fortemente connotato da insediamenti produttivi, scaricando significativamente il traffico che impegna la tangenziale attuale grazie al suo funzionamento in rete rispetto all'intero sistema autostradale regionale. Il piano approfondirà l'intera tematica con riferimento alla geografia della mobilità ed alle conseguenze sul sistema insediativo urbano e metropolitano, oltrechè al quadro delle fattibilità.



Sistema delle relazioni primarie della città estesa: Gronda Industriale, da realizzare come itinerario continuo (e anche come opportunità per l'infrastrutturazione telematica) lungo le rotte previste dalla pianificazione urbanistica vigente



che dovranno essere verificate attraverso specifici studi di fattibilità volti a migliorare alcune difficoltà di tracciato più evidenti nel quadrante nord-ovest.

Il completamento a sud della connessione tra Sasso Marconi e Pianoro, anche con la realizzazione di un nuovo tronco in galleria a pedaggio, dovrà essere valutato attraverso un apposito studio di fattibilità nell'ambito dell'accordo con i comuni interessati.



Strade di penetrazione e scorrimento, con funzioni di connessione delle polarità urbane tra di loro e con i recapiti del sistema autostrada/tangenziale; la rete deve essere completata localmente con nuovi tracciati (connessione asse attrezzato sud/ovest - svincolo di Via Agucchi) e verificata (per le caratteristiche e le funzioni di distribuzione urbana, prevedibilmente da mantenere) nei tratti di attraversamento di ambiti urbani densi valutandone le possibilità di riorganizzazione e potenziamento in sede. Rappresenta (integrate dalla rete delle strade di scorrimento e distribuzione) il sistema "più interno" della rete di rilievo territoriale, sulla quale attestare i parcheggi di interscambio con i vettori principali del trasporto pubblico e le piattaforme logistiche per una gestione sostenibile della movimentazione delle merci in ambito urbano (Transit Point).



Strade di scorrimento e distribuzione urbana, ove attrezzare lo scambio con i tessuti urbani, garantendo adeguati livelli di sicurezza e qualità ambientale, con soluzioni che escludano le soste a lato strada e tuttavia garantiscano la permeabilità trasversale con il controllo della aggressività del traffico (velocità di punta, comportamenti pericolosi), la concentrazione e la protezione degli attraversamenti ciclopeditoni, la separazione di eventuali itinerari ciclabili lato strada. Con funzioni analoghe alla viabilità di rango immediatamente superiore ma con una



attenzione maggiore alle interferenze con i tessuti attraversati, questa rete, che sconta localmente limitazioni morfologiche difficilmente emendabili, connette al sistema territoriale luoghi nodali quali quelli della Stazione RFI, nelle aree più interne, e viceversa, delle polarità del CAAB (e del Pilastro) all'esterno dell'asse tangenziale. Questo sottosistema (come quelli relativi alle strade di distribuzione urbana e alle strade interquartiere) merita una attenta considerazione che ne approfondisca e verifichi le condizioni di funzionalità, anche interessando ulteriori segmenti della rete. La verifica richiederà una valutazione modellistica delle condizioni della circolazione nello scenario di progetto, alla luce della evoluzione della domanda, della entrata in esercizio dei nuovi vettori di trasporto pubblico di massa e delle conseguenze della classificazione proposta sulla capacità della rete. Su queste strade andranno ad attestarsi, in via prioritaria, i distributori di carburante per autoveicoli, anche a seguito di interventi di dislocazione della rete attualmente presente nel tessuto urbano.



Strade di distribuzione urbana, che ospitano il traffico urbano di collegamento tra i diversi quartieri della città, su cui prevedere misure per la sicurezza degli utenti deboli della strada e la salvaguardia delle reti locali di attività, commercio e relazioni sociali nello spazio pubblico, collegando le aree di più elevata densità insediativa alla rete di rilievo territoriale. La domanda di traffico veicolare deve qui prioritariamente essere resa compatibile con le esigenze di confermarne l'uso come spazio pubblico per la vita di relazione. Emblematico, in questa direzione, il ruolo dei viali di circonvallazione al Centro Storico.



Strade interquartiere, che rappresentano anche itinerari storici di connessione urbana e territoriale, dalla Via Emilia alla S. Vitale alla Via di Corticella e sono frequentemente



baricentriche nella vita dei quartieri, da riqualificare dal punto di vista della qualità del paesaggio urbano, della sicurezza e della vivibilità per le relazioni sociali. Queste strade rappresentano anche gli assi portanti del sistema del trasporto pubblico di superficie, i cui progetti di riorganizzazione (e ridisegno) devono concorrere significativamente alla riqualificazione urbana.



Strade di quartiere, elementi ordinatori della distribuzione dei quartieri e delle isole ambientali, che offrono frequentemente ai quartieri i principali spazi per i siti e le funzioni di comunità. Esse costituiscono il livello più “basso” della rete principale urbana, sul quale sono da ritenersi prioritarie le politiche per la sicurezza e la qualità della scena pubblica in funzione della rivitalizzazione dello scambio locale.



Strade locali, di servizio e distribuzione degli isolati urbani, entro le quali sviluppare politiche estensive di moderazione (zone 30) rivolte a disincentivare il traffico di attraversamento e integrare le diverse componenti del traffico locale (traffico veicolare pubblico e privato, ciclabilità, pedonalità e sosta) in condizioni di sicurezza e accettabilità ambientale.

