



Contributi dell' Associazione Rete del Nuovo Municipio al Piano Strutturale Comunale di Bologna

Le note che seguono sono sviluppate a partire dal *Documento preliminare. Il piano della città e per il territorio metropolitano*, approvato dalla Giunta il 28 giugno 2005 [DP], i materiali pubblicati in rete e l'esperienza dei forum di discussione

La proposta di piano che Bologna sta elaborando ci pare per molti versi convincente, pecca però di alcune contraddizioni e genericità che ci pare utile segnalare. Condividiamo infatti le filosofie di fondo, sia sul versante dei contenuti che dei metodi, e apprezziamo lo sforzo che si sta facendo, tuttavia emergono alcuni elementi di frizione.

Non è bene evidente infatti quale sia il modello di città che il piano intende disegnare, al di là del generico "città di città" che come noto condividiamo. Il richiamo alla necessità di ragionare alla scala dell'area vasta – o per meglio dire dell'area metropolitana – più volte espresso nei documenti rimane un'esplicitazione teorica se non si raccorda a precise misure che vadano in quella direzione. Sotto questo profilo i documenti sono lacunosi: i diversi temi vengono non a caso declinati solo alla scala comunale. Mentre non è pensabile progettare la mobilità, il decentramento istituzionale e funzionale, gli insediamenti, ecc. nel recinto del perimetro comunale. Ma questa consapevolezza, più volte espressa nei documenti, non trova corrispondenti applicazioni progettuali.

Una contraddizione che è frutto dell'ambiguità politica e normativa sulle forme istituzionali del decentramento metropolitano, che finisce per mutilare l'idea di piano, i cui schemi concettuali e operativi risultano monchi, e alla fine vanifica l'ipotesi della "città di città".

Bisogna prima di tutto ragionare sul modello di città e progettare l'impalcatura politico-istituzionale dell'area vasta-area metropolitana

Il DP rimanda a questo riguardo per un verso a Associazioni e Unioni di comuni realizzate e dall'altro a Quartieri, Nuovi Municipi, unità di vicinato da realizzare (pp. 52-54).

Con quali prerogative istituzionali, compiti, funzioni?

In quale rapporto tra di loro e con il Comune e la Provincia?

Il criterio delle "relazioni identitarie" è suggestivo e condivisibile, ma con quali parametri e metodi si traduce in prassi?

Ricordiamoci dell'esperienza fallimentare e verticistica dei comprensori, cerchiamo di non farci dominare dalle logiche della perequazione, teniamo a mente che partecipazione non deve tradursi in consensualismo o ingessamento dei ruoli.

Chiarita natura e struttura della città di città e ruolo e ambiti del decentramento istituzionale, diventa più facile farne conseguire coerenti politiche territoriali e urbanistiche.

L'indicazione di "decongestionare l'area più intensamente urbanizzata...decentrando funzioni di eccellenza" procedendo al "diradamento insediativo", ottima nelle intenzioni, rischia di rimanere lettera morta o produrre gusti se non si formalizzano gli strumenti e non si indicano i modi. Il rinvio a percorsi perequativi e/o partecipativi risulta generico, indefinito, ambiguo. L'indicazione di

valutare “la fattibilità tecnico-economica caso per caso”(DP, pag 65) senza aver stabilito schemi, anche laschi ma trasparenti, entro cui operare, rischia di tradursi nei deragliamenti del consensualismo negoziale che Bologna ha già conosciuto e rinnegato (e di cui rimangono a monito segni architettonici ben visibili).

Progettare Bologna e il suo bacino di influenza come città di città consente di pensare alla mobilità in termini reticolari

Condividiamo pienamente la dichiarazione che la “mobilità sostenibile è elemento fondante delle scelte di pianificazione”, e l’indicazione “univoca e incontrovertibile”, che “al primo posto viene il pedone seguito dal ciclista e dall’utente del trasporto pubblico” (DP, pag. 69). Un principio che purtroppo cozza con la serie di misure indicate, tra loro giustapposte e non selezionate.

Con il tema della mobilità andiamo a toccare un aspetto essenziale per la qualità di vita di Bologna e dell’area metropolitana, ma molto delicato e controverso. Quando si ragiona della mobilità individuale le opinioni infatti non convergono neppure sugli obiettivi. Ossia se la mobilità privata debba essere limitata o invece gestita. C’è chi ritiene che vi sia solo un problema di congestione e che quindi si debba procedere a ulteriori infrastrutturazioni in grado di fluidificarla. Chi ritiene invece che il carico di mobilità abbia già raggiunto soglie di rischio ecologico e che vada disincentivata. Filosofie dunque in aperto contrasto. La prima infatti accetta soluzioni come il passante autostradale; la seconda lo rigetta come elemento di insostenibilità ambientale. Nei documenti di piano sinora prodotti non si affronta questo iato e si giustappongono soluzioni di natura diversa e contrastante.

La crescita della mobilità è il principale fattore di incremento delle emissioni climalteranti. Soprattutto in Italia - caratterizzata dai più alti tassi di motorizzazione europei, da percorrenze molto elevate, da un eccezionale squilibrio tra mezzi privati e pubblici e tra trasporto su gomma e su ferro -la conversione dei trasporti è una delle grandi priorità del paese, sia per la riduzione della CO2 che più in generale per la qualità ambientale e della vita urbana. Le politiche dei trasporti sono appena sfiorate dalle richieste di limitazione dei consumi energetici e delle emissioni di gas serra nell’atmosfera. E’ necessario iniziare un percorso di riconversione dei sistemi di trasporto delle città, per limitare i danni ambientali e sociali causati dall’uso improprio del mezzo privato a motore. È evidente come il numero di automobili sia non più sostenibile per le città italiane. Non solo è necessario fare in modo che tale numero smetta di crescere, ma sarebbe necessario diminuirlo in modo sensibile. Agire sul lato dell’offerta, continuando ad assicurare strade e parcheggi per le automobili è un suicidio. Ci sarà sempre bisogno di nuove strade e di nuovi parcheggi. La soglia di saturazione è già superata, creare ulteriori collettori di traffico non fa che spostare e aggravare il problema; che è problema di equilibrio e salvaguardia globale non solo bolognese.

Il passante autostradale a Nord rientra in una logica bulimica di sempre più mezzi individuali circolanti, sempre più inquinamento atmosferico, sempre più guasti climatici e ambientali, sempre più consumi energetici

Il piano di Bologna e della sua area metropolitana deve saper scegliere tra le due opzioni: incentivazione/disincentivazione della mobilità privata. Indicare l’implementazione del Sistema Ferroviario Metropolitano e nello stesso tempo la costruzione del passante significa non volere scegliere. E dunque autorizzare investimenti contraddittori e alla fine inutili: finché esiste e viene incentivata la possibilità di spostarsi in auto ben pochi sceglieranno l’alternativa collettiva, innegabilmente più disagiata a livello soggettivo. Le migliori città europee hanno da tempo optato per sistemi pubblici abbinati a sistemi di circolazione lenta. Ma hanno fortemente e senza tentennamenti investito in questa direzione per rendere il servizio efficiente e competitivo. Solo su una intelaiatura pubblica davvero funzionale il privilegio verso pedoni e biciclette diventa realistico e non retorico, nel quadro di una cultura della mobilità che guarda il bene comune.

Solo in questa logica diventa realistico progettare un recupero delle aree occupate dalle automobili in sosta e la creazione di percorsi protetti ciclabili e per gli autobus.

Su rete e nodi del Sistema Ferroviario Metropolitano diventano realizzabili le relazioni della città di città

Un tema *dejà vu* questo, che purtroppo non si è mai concretizzato, non solo perchè il SFM ha scarsa efficienza, ma perchè la pianificazione urbanistica di area vasta tace da decenni. Anche su questo punto ribadiamo in ogni modo che non sono le infrastrutture che definiscono la città, ma le politiche e i loro rispecchiamenti istituzionali. Senza accordi di piano di scala metropolitana, la città di città rimane una immagine suggestiva ma vuota.

Il sistema insediativo va calibrato all'interno degli accordi istituzionali metropolitani

Le previsioni sul dimensionamento residenziale e sul calcolo del fabbisogno abitativo racchiudono in sé uno dei più alti conflitti d'interesse di carattere territoriale, legato alla rendita del mercato immobiliare e alle possibilità edificatorie. Non è quindi da sottovalutare la richiesta, anche da noi espressa nel corso dei forum tematici, di esplicitare ed affinare i calcoli presenti nelle analisi preliminari, illustrando e motivando le premesse che hanno portato a prevedere la necessità di 8.000 nuovi alloggi. A partire comunque dai dati forniti dalle analisi preliminari, si sottolinea come la ricognizione dei 7.000 alloggi attualmente non in uso, possa rappresentare una evidente potenzialità per limitare lo sfruttamento di suolo con la messa in circolo di questo patrimonio abitativo attraverso politiche integrate, innovative e creative. Lo sforzo politico e tecnico di ricercare nuovi ed inediti strumenti per affrontare l'emergenza casa potrebbe avere l'ambizione di far divenire Bologna laboratorio sperimentale sul tema a livello nazionale. Promozione dell'autorecupero, speciali contratti d'affitto ad uso sociale tra amministrazione e proprietari immobiliari, aumento delle tassazioni fiscali ai proprietari di appartamenti vuoti, nuovi accordi con le imprese immobiliari sugli appartamenti invenduti da tempo...sono solo alcuni spunti per rispondere ad un mercato immobiliare che fa di Bologna una delle città più care d'Italia, non solo nel settore degli affitti ma anche in quello degli acquisti.

E' evidente inoltre che le politiche abitative rappresentano una risposta necessaria ma non sufficiente ad affrontare il tema della riqualificazione urbana, così come da soli non lo sono il ricorso al calcolo dei servizi o l'introduzione dei concorsi di architettura. La lettura degli esiti degli incontri tematici del forum, come evidenziato anche dall'Ufficio di Piano, pone in evidenza l'urgenza di una definizione della qualità urbana, che non può e non deve limitarsi "all'edilizia sostenibile, le bioarchitetture, la qualità architettonica e valutare ogni intervento sotto il profilo della coesione sociale e della sicurezza". (DP, pag 74)

La qualità urbana, tema trasversale ai vari ambiti di pianificazione, racchiude in sé una molteplicità di aspetti, la cui lettura può avvenire solo attraverso un sistema di relazioni sinergiche fra qualità peculiari dell'ambiente fisico, dell'ambiente costruito e dell'ambiente antropico capace di interpretare e rappresentare in forma integrata i tre aspetti. Solo attraverso una tale lettura è possibile

costruire scenari innovativi capaci di esprimere e rappresentare il patrimonio identitario riconosciuto e condiviso

L'obiettivo di riqualificazione del tessuto insediativo consolidato non può e non deve prescindere dalla capacità di leggere, interpretare e rigenerare il capitale sociale relazionale che in quel tessuto si manifesta, inducendo e promuovendo nuove modalità di cittadinanza e nuovi stili di vita. Affinché qualità urbana non resti un puro fattore estetico, non è possibile prescindere dall'agire politiche ed azioni capaci di promuovere lo sviluppo di sentimenti di appartenenza e cura del proprio ambiente. In quest'ottica appare assai debole l'idea che l'incremento di qualità urbana e della percezione dell'identità territoriale possano essere indagate e rivelate attraverso indagini

demoscopiche (DP, pag 45), inadeguate a rivelare le dimensioni sottili che sottostanno a tale ambito urbano. La capacità degli abitanti di svolgere un ruolo attivo e propositivo non va riconosciuta solo in quegli ambiti sui quali convergono ipotesi imminenti di interventi urbani, ma deve diventare una pratica costante, la cui promozione ed attivazione risulta efficace solo all'interno del processo di ridisegno del ruolo attribuito ai Quartieri.

Contraddittori appaiono gli obiettivi di riqualificazione delle aree periferiche, attraverso "la delocalizzazione delle nuove funzioni di eccellenza" (DP, pag. 55) con "l'implementazione di progetti per il centro storico indirizzati alla ulteriore innovazione dell'offerta culturale e delle funzioni di eccellenza" (cfr.. documenti sintetici consegnati al forum tematico). A nostro avviso la volontà di connotare le periferie attraverso una riqualificazione mirata volta alla costruzione di luoghi densi, può avere la forza rappresentativa dell'idea di una città costituita da nodi significativi all'interno di una rete integrata, all'interno della quale

il centro storico deve tornare a svolgere un ruolo importante grazie alla valorizzazione dell'abitare e non solo del consumare, recuperando il valore d'uso della città a scapito del solo valore di scambio

Lo stato di degrado, di abbandono e di insicurezza sociale che testimonia oggi il centro della città, può essere superato grazie anche al riconoscimento del valore del suo peculiare patrimonio insediativo capace di innescare nuovi modelli di vita e di uso: valorizzazione del sistema dei portici come luogo urbano deputato all'incontro, alla sosta e alla mobilità dolce, ridefinizione del sistema delle piazze come luoghi di connessione tra percorsi, sostegno al sistema commerciale minuto e all'uso innovativo dei locali pubblici (anche di proprietà privata) in disuso...

La mancanza di uno scenario di riferimento a carattere strategico, lascia aperte molte perplessità in merito alla cruciale localizzazione dei poli funzionali, la cui definizione riveste un ruolo dominante nell'affrontare le criticità, di differente natura, che essa comporta. Come si riscontra dai dibattiti dei vari forum tematici, tale questione non può essere affrontata se non allargando lo sguardo sulla città metropolitana, che rappresenta per molti versi l'orizzonte reale, anche da parte degli abitanti stessi.

Questioni e tematiche ambientali

E venendo alle questioni e tematiche ambientali ---non perché siano separabili dalle altre ma perché da qualche parte bisogna iniziare e poi proseguire con il resto--- premesso che si condividono gli obiettivi generali di sostenibilità assunti nel capitolo 2 del documento preliminare, e fermo restando che il PSC è a livello preliminare, si evidenzia che nel capitolo 3 del D.P. mancano per molte fondamentali tematiche ambientali (aria, rumore, energia..) le azioni e le politiche per raggiungere gli obiettivi strategici individuati nel capitolo 2. Si ritiene, visti da una parte le criticità individuate e dall'altra gli obiettivi scelti, che già in questa fase dovrebbe avvenire l'individuazione ancorché di massima delle politiche/azioni (azioni strutturali e politiche urbanistiche).

Premettendo che si concorda con la scelta di individuare le necessarie dotazioni ecologiche per affermare la sostenibilità ambientale della città e del suo territorio, si rileva però che:

- nel quadro conoscitivo non sono state individuate le dotazioni ecologiche, né sono state valutate le necessità, le disponibilità, le criticità....
- nel documento preliminare sono state semplicemente indicate all'interno di una tabella le dotazioni ecologiche esistenti. Alcune di queste indicazioni sono molto generiche e non chiare e per alcuni temi risultano carenti (ad es. nell'aria non sono inseriti percorsi pedonali e ciclabili, nelle acque le vasche di laminazione/sistemi di compensazione, nel riequilibrio ecologico le aree verdi di dimensioni significative, il verde di ambientazione lungo assi infrastrutturali,...). Si ritiene utile che le dotazioni attuali siano cartografate o almeno maggiormente dettagliate. Non risulta chiaro se tutte le dotazioni attualmente esistenti saranno ricomprese nelle dotazioni ecologiche che il piano andrà ad individuare e di conseguenza se in alcuni casi potranno avere o meno anche altre funzioni. Non sono chiari i criteri con i quali verranno individuate e quantificate le dotazioni ecologiche per le previsioni di piano.

- Nelle mitigazioni e compensazioni, viene riportato l'elenco delle dotazioni ecologiche ambientali presente all'interno del DP; tale elenco (delle dotazioni esistenti) avrebbe potuto essere integrato con la previsione di dotazioni utili a compensare le criticità evidenziate nella realizzazione delle azioni di piano.

Si fa presente inoltre che in materia di dotazioni ecologico ambientali, ovvero l'insieme degli spazi, opere, interventi che concorrono a migliorare la qualità dell'ambiente urbano, nell'ambito del piano le dotazioni ecologiche dovranno essere declinate anche attraverso valutazioni in merito a:

- grado di salubrità dell'ambiente urbano,
- grado di incidenza del sistema insediativo sull'ambiente naturale,
- quantificazione e qualificazione delle aree necessarie per ridurre la pressione del sistema insediativo,
- requisiti prestazionali dei nuovi ambiti di espansione per garantire la sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti.

Ma essendo appunto in ambito di discussione di un documento preliminare del nuovo piano strutturale, "facciamo un passo indietro" e ragioniamo sulla corretta impostazione del tema della sostenibilità ambientale, ovvero

Una città capace di un futuro sostenibile riduce la propria impronta ecologica e migliora quella sociale

Spesso si parte dalla convinzione che le esigenze dell'attuale sistema produttivo e la salvaguardia della biosfera sono tra loro incompatibili.

La sfida che ci attende nei prossimi decenni ---la rivoluzione culturale cui tutti siamo chiamati, a qualunque livello agiamo--- deve vederci impegnati nel trasformare le basi concettuali che misurano il nostro attuale benessere e la salute economica dei nostri paesi, non più in termini di crescita della produzione e dei consumi materiali, per porre le basi per una società in cui si sia capaci di vivere meglio, consumando molto meno, evitando la dilapidazione del capitale naturale e sviluppando un'economia che riduca gli attuali input di energia e materie prime.

Per tenere sotto controllo il progresso verso lo sviluppo sostenibile, è dunque necessario essere in grado non solo di definire, ma anche di misurare i vari aspetti della sostenibilità: i limiti che ci impone la natura, il nostro impatto su di essa e la "qualità" della nostra vita.

Questo ci impone un invito ad una riflessione sulla nostra impronta ecologica, ponendoci l'imperativo categorico in ogni nostra azione/attività ---di cittadinanza e di governo a qualsiasi livello--- di ridurla. L'impronta ecologica è un indicatore aggregato e sintetico che misura lo stato di pressione umana sui sistemi naturali, ovvero misura la pressione che le nostre attività, il nostro stile di vita esercitano non solo sull'ambiente che ci circonda ma sul Pianeta nel suo insieme. Un indicatore concettualmente semplice e ad elevato contenuto comunicativo in quanto rappresenta tale pressione con un parametro di facile comprensione qual è il consumo di terra e di natura (e che appunto si misura in ettari). L'impronta ecologica permette di capire perché la "crescita economica illimitata" non è assolutamente realizzabile.¹ I dati sulla nostra impronta ecologica sono dati che

¹ È bene sottolineare che a metà degli anni '70 abbiamo superato in termini di consumo di natura la capacità di carico della Terra.

La nostra impronta ecologica come abitanti della provincia è pari a 4,53 ettari che a fronte di una capacità biologica del territorio provinciale pari a 1,98 ha, comporta un deficit di 2,56 ha; e 4,90 ettari l'impronta ecologica del bolognese (abitante di Bologna) a fronte di una capacità biologica di 0,14 ha, comporta un deficit di 4,76 ha. Il che significa che questa non basta a soddisfare l'attuale consumo di risorse; oververosia per sostenere localmente il nostro modello di sviluppo, il nostro stile di vita e di consumo, servirebbero altre 2 province oltre a quella attuale.

La disponibilità di territorio biologicamente produttivo sul pianeta Terra corrisponde a 1,8 ettari per ciascuno dei circa 6 miliardi di persone che popolano la Terra. L'impronta ecologica media mondiale è di 2,2 ettari per persona; questo dato supera di circa il 30% l'attuale spazio biologicamente produttivo per ogni individuo.

L'Italia presenta un'impronta ecologica pari a 3,8 ettari a persona a fronte di una sua capacità biologica di 1,1 ettari: registriamo pertanto un deficit ecologico di 2,7 ettari procapite; in pratica per mantenere la popolazione italiana agli attuali livelli di consumo ci servono altre due Italie.

inducono al cambiamento. Un cambiamento mirato a farci vivere, quanto più possibile, in armonia con il mondo della natura da cui deriviamo e senza il quale, fino a prova contraria, non possiamo vivere. Abbiamo molto più bisogno noi della natura che la natura di noi.

Come ci ricorda qualsiasi libro di ecologia, la popolazione umana ha bisogno di cibo, acqua, aria e sostanze nutritive per crescere, per sostenere l'organismo e per riprodursi. I sistemi economici, industriali e tecnologici da noi creati richiedono energia, acqua e un'enorme varietà di metalli, sostanze chimiche e biologiche che servono a produrre beni e servizi.

L'ecologia, tutte le scienze della natura e, oggi, le scienze dei cambiamenti globali ci dicono chiaramente che esistono limiti ai tassi secondo i quali la popolazione e quindi i nostri sistemi economici e produttivi possono impiegare materiali ed energia e vi sono limiti ai tassi secondo i quali è possibile continuare a emettere rifiuti senza danneggiare i sistemi naturali e le loro capacità di assorbimento, rigenerazione e regolazione nonché gli stessi esseri umani e il nostro sistema economico e produttivo. Dunque è necessario un cambiamento mirato capace di farci vivere, quanto più possibile, in armonia con il mondo della natura da cui deriviamo e senza il quale, fino a prova contraria, non possiamo vivere.

A questo punto risulta più chiaro come e perché dobbiamo impegnarci tutti noi, molto più di quanto si sia fatto fino ad oggi, per spostare i nostri consumi verso un'economia realmente "sostenibile", rispettosa delle capacità rigenerative ed assimilative dei sistemi naturali che ci consentono di vivere e basata su di un principio di equità che impedisca il prosieguo delle intollerabili iniquità sociali di cui è purtroppo ricco il mondo odierno.

Anche a Bologna la questione ambientale è centrale per rispondere al neoliberismo di marca internazionale e ai processi di privatizzazione. Il processo di globalizzazione centralizza le scelte economiche e quelle relative all'uso delle ricchezze naturali, il che genera nelle popolazioni locali crescente insicurezza poiché espropria i singoli e le comunità sia sotto il profilo economico che ecologico, cancellando insieme diversità e identità culturale, democrazia e libertà individuali e collettive. La privatizzazione dell'acqua, delle risorse energetiche, della biodiversità, dei servizi essenziali alla sopravvivenza, come acquedotti e fognature, servizi idrici ed elettrici, scuola e sanità, rischia di aggravare ulteriormente il quadro già drammatico dei conflitti e delle guerre in corso per conquistare le risorse naturali di cui i Paesi del Sud del mondo sono ricchi.

Inoltre anche sul tema della sostenibilità si pongono questioni fondamentali di diritti e di poteri. Diritti quali quello dell'accesso all'informazione, alle competenze, allo sviluppo di una progettazione partecipata che parta dal coinvolgimento dei cittadini, oggi sempre più messo in discussione. Poteri che vanno conquistati, contro gli interessi dominanti, per affermare una progettualità sociale e nuove pratiche dal basso.

Stili di vita e consumi, ovvero dai consumi energetici, idrici e materiali alla chiusura dei cicli

I problemi energetici, nonostante la loro forte incidenza, sia sull'ecosistema terrestre, in particolare sui mutamenti climatici, sia nelle cause dei conflitti internazionali in corso e nella iniqua ripartizione delle risorse tra i popoli del nord e del sud del mondo, sia sulla qualità della vita e sulla salute degli uomini, non vengono affrontati dalle forze politiche con l'attenzione e l'impegno che sarebbero necessari. Quando non vengono sottovalutati, vengono tutt'al più considerati come uno dei tanti argomenti settoriali da inserire nel mosaico dei loro programmi politici.

Se parliamo di energia nelle nostre città: l'energia consumata all'interno degli edifici costituisce il 40% del consumo energetico complessivo dell'UE, cioè più del consumo dell'industria (28%) e dei trasporti (32%).

Mentre gli Stati Uniti hanno un'impronta ecologica di 9,5 ettari mentre i paesi poveri "in via di sviluppo" presentano impronte ecologiche molto più basse: i paesi dell'Africa hanno un'impronta media di 1,2 ettari (con, p.e., l'Etiopia a 0,7 ettari e la Guinea-Bissau a 0,7), l'India a 0,8 ettari, il Pakistan a 0,7 ha, il Bangladesh a 0,6 ha,

Ecco come tutto questo è possibile, sfruttando le risorse di altre zone e popoli del pianeta Terra.

Il consumo energetico a livello cittadino si configura principalmente come consumo di energia termica ed elettrica negli edifici, nell'illuminazione pubblica e come consumo di energia nei trasporti urbani. Gli obiettivi da raggiungere attraverso un comportamento virtuoso sia dei singoli cittadini che dell'Amministrazione Pubblica, è quello di un risparmio energetico in termini di minore consumo di combustibili fossili e quindi di emissioni in atmosfera di residui della combustione, sia per il riscaldamento domestico che per la produzione di acqua calda, una riduzione dell'isola di calore che si forma in estate a causa dell'utilizzo di condizionatori e una riduzione dei consumi di energia elettrica. Per raggiungere questi obiettivi è necessario agire sul miglioramento della qualità degli edifici e degli impianti (riscaldamento e raffrescamento), migliorare l'efficienza degli impianti ed incentivare l'utilizzo di fonti rinnovabili di energia. Come si può ben vedere si tratta di agire in settori della vita quotidiana abbondantemente alla portata di scelte operabili anche dal singolo cittadino, oltre che della pubblica amministrazione. A tale scopo però, il cittadino deve essere adeguatamente informato per essere messo in grado di fare delle scelte adeguate in un'ottica di riduzione dei consumi energetici.

L'Amministrazione Pubblica deve quindi attivare canali informativi e di consulenza in grado di indirizzare in modo corretto tali scelte e da parte sua, dovrà implementare procedure di progettazione urbanistica che includano piani di risparmio energetico per ogni progetto futuro e di progressivo recupero per quanto riguarda il pregresso.

Una politica energetica finalizzata a ridurre le emissioni di CO₂ deve articolarsi in due fasi: la riduzione al minimo dei consumi e la soddisfazione dei consumi residui nei modi meno inquinanti a parità d'investimento.

Il passo preliminare per favorire lo sviluppo delle tecnologie che riducono le emissioni di CO₂ è un'accurata diagnosi energetica degli utilizzatori finali di energia per capire dove e come, a parità d'investimento, si possono ottenere le maggiori riduzioni di sprechi, inefficienze e usi impropri. E i risultati migliori in termini ambientali sono i risultati migliori in termini economici².

La stessa metodologia operativa può essere applicata in tutti gli altri settori che generano gravi forme di impatto ambientale (ad esempio: i rifiuti), o a quelle risorse che iniziano a scarseggiare (l'acqua); perché la causa di questi fenomeni consiste soprattutto negli usi inefficienti e negli sprechi. Molto di quanto negli attuali processi produttivi diventa rifiuto o emissione inquinante, con opportune tecnologie può tornare a essere materia prima per altri processi produttivi, determinando una riduzione di costi direttamente proporzionale alla riduzione dell'impatto ambientale.

La gestione integrata del ciclo dell'acqua

Sebbene non sufficientemente formalizzati per tutti gli aspetti, gli obiettivi di gestione ecosostenibile delle acque e miglioramento della qualità complessiva dei corsi d'acqua fanno parte integrante del corpus normativo italiano. Questi obiettivi sono però enunciati in modo astratto e vengono ancora a volte disattesi dalle scelte operative della pianificazione. Pesano ancora la parziale inadeguatezza delle misure di salvaguardia in generale, e degli strumenti urbanistici in particolare, ed il fatto che, a livello locale, sia la conoscenza dei fenomeni idrogeologici, che la consapevolezza della stretta connessione esistente tra uso delle risorse e salvaguardia dell'ambiente non sono adeguate.

² La chiave di volta per avviare un meccanismo di questo genere sono le **ESCO (Energy Service Company)**, società che realizzano a proprie spese le ristrutturazioni energetiche dei loro clienti, richiedendo in cambio, per un numero di anni prefissato contrattualmente, i risparmi economici conseguenti ai risparmi energetici che riescono a ottenere. Queste imprese si assumono il rischio finanziario e più sono capaci di accrescere l'efficienza, cioè di ridurre le emissioni di CO₂ a parità di servizi energetici finali, più guadagnano. Questo meccanismo concorrenziale sarebbe estremamente vantaggioso per gli enti pubblici, perché consentirebbe loro di ridurre i propri consumi senza effettuare spese d'investimento, e di mettere in concorrenza le aziende sulla durata del *pay back*. La maggiore efficienza e il maggior risparmio richiedono infatti i tempi di ritorno più brevi. In questo modo si darebbe una spinta determinante allo sviluppo delle tecnologie che riducono le emissioni di CO₂ a parità di servizi finali dell'energia.

La nuova politica integrata sulle acque e i bacini idrografici (che permea la Direttiva 2000/60, ed è stata – in parte - fatta propria in anticipo dal D.Lgs 152/99) (e che comunque anche agendo alla scala comunale deve essere tenuta a riferimento) si muove su una lunghezza d'onda radicalmente diversa dalla politica delle "opere pubbliche" che ha caratterizzato – e non solo in Italia - il settore idrico negli ultimi 50 anni: essa punta a fissare obiettivi di qualità dei corpi idrici, e se tali obiettivi non sono raggiunti, comprenderne le cause, e ipotizzare le soluzioni che ne consentano il raggiungimento, facendo ricorso a tutti gli strumenti disponibili. In buona sostanza, quindi, la politica di gestione dei bacini idrografici, che era un tempo solo questione di "opere idrauliche" (dighe, derivazioni, acquedotti, difese, rettificazioni, fogne, depuratori) deve imparare a ricorrere ad un "cassa degli attrezzi" molto più ampia che si applica non solo sul corpo idrico ma su tutto il bacino idrografico: intervenendo sulla domanda idrica per promuovere un reale risparmio (civile, agricolo e industriale); incentivando il riutilizzo delle acque usate; garantendo una gestione ottimale degli impianti di depurazione; riducendo al minimo le reti di collettamento delle acque meteoriche e le portate sottratte alla circolazione superficiale naturale; creando zone umide che consentano, in occasione di eventi meteorici intensi, di trattenere almeno una quota delle acque provenienti dal deflusso superficiale delle aree impermeabilizzate e depurare le acque di prima pioggia o che riducano l'impatto ambientale delle acque scaricate nei corsi d'acqua attraverso gli sfioratori di piena delle fognature miste; riducendo l'artificializzazione del reticolo idrografico (anche quello "minimo", dei fossi e delle scoline); aumentando le capacità "tampone" del territorio (diffusione di siepi, filari, strisce erbacee); migliorando la capacità autodepurativa dei corsi d'acqua (rimozione opere idrauliche non indispensabili, rinaturalizzazione, creazione di wetlands in e fuori alveo); favorendo il ricorso a tecniche naturali, come la fitodepurazione, per ottimizzare la funzionalità degli impianti di depurazione.

In Emilia-Romagna si consuma più acqua di quanto il sistema naturale riesca a riprodurre: 20 milioni di metri cubi di acqua di troppo che, in pochi anni, rischiano di prosciugare le falde e i fiumi. Nel Bolognese il consumo d'acqua è tra i più alti d'Europa: una media di circa 245 litri di acqua a testa al giorno, media prodotta dal rapporto tra l'erogazione complessiva degli acquedotti per uso privato - nelle abitazioni - e per uso produttivo (industrie, aziende, attività commerciali, etc). La media italiana è di 249. Tra le cause dell'emergenza-siccità ci sono l'inquinamento, la costruzione incontrollata nelle zone di ricarica delle falde acquifere ma anche i consumi elevati e gli sprechi. Solo a Bologna il 20% dell'acqua distribuita si disperde nella rete dell'acquedotto civile. L'acqua potabile viene utilizzata anche per lavare le strade, raffreddare impianti industriali e perfino per lo scarico del wc. L'attuale sistema idrico bolognese è costoso e fondato sullo spreco. Non dà sicurezza per il futuro e non è compatibile con l'ambiente.

È necessario un serio impegno per sensibilizzare la popolazione e i settori produttivi, ad adottare comportamenti responsabili.

È necessario inoltre che l'Ato (Autorità di ambito provinciale, cui aderiscono tutti i Comuni e che ha il compito di redigere annualmente i piani idrici, prevedendo gli investimenti sulla rete idrica e l'indicazione delle tariffe) sia un luogo di confronto delle diverse esigenze e della loro ricomposizione in chiave solidaristica e ambientalmente sostenibile, sulla base del sistema complessivo delle pianificazioni di bacino.

In termini di pianificazione e gestione integrata del ciclo dell'acqua è necessario ridurre le disfunzioni e ottenere un Piano provinciale per la gestione del sistema idrico attento al risparmio delle risorse e un maggiore interessamento dei soggetti pubblici.

Dobbiamo lamentare una scarsa attenzione delle istituzioni comunali e l'eccessiva delega della questione acqua alle aziende private. Oggi è tutto in mano a Hera che, nonostante si presenti come un'azienda attenta all'ecosostenibilità, non attua politiche che incentivino al risparmio dell'acqua.

Una nuova e necessaria politica dell'acqua non deve essere lasciata nelle mani delle aziende multiutility ma deve vedere l'organizzazione delle istituzioni e la partecipazione dei cittadini. Il

Comune e il Consiglio comunale devono essere il luogo di formazione ed espressione delle esigenze locali e delle politiche dell'acqua; e conseguentemente i piani strategici, strutturali e di settore devono sostanziare in azioni e politiche gli obiettivi generali e specifici che ne derivano.

Il consumo di materia e sui rifiuti

Il punto 4 degli Aalborg Commitments riguarda il consumo responsabile e gli stili di vita e così recita: "Ci impegniamo ad adottare e a incentivare un uso prudente ed efficiente delle risorse, incoraggiando un consumo e una produzione sostenibili.

Bisogna quindi impegnarsi per:

- prevenire e ridurre la produzione dei rifiuti e incrementare il riuso e il riciclaggio;
- gestire e trattare i rifiuti secondo le migliori prassi standard;
- evitare i consumi superflui e migliorare l'efficienza energetica;
- ricorrere a procedure di appalto sostenibili;
- promuovere attivamente una produzione e un consumo sostenibili, con particolare riferimento a prodotti eco-certificati e del commercio equo e solidale."

E' opinione diffusa che il raggiungimento del benessere nella nostra società passi inevitabilmente attraverso un incremento nella produzione dei rifiuti. In realtà questo modo di pensare è sbagliato perché un simile modello di sviluppo può essere corretto attraverso una concreta politica di riduzione dei rifiuti sia a monte che a valle della filiera produttiva.

Pensare di risolvere il problema dei rifiuti nella nostra società, semplicemente seppellendoli da qualche parte, o peggio ancora bruciandoli, non è all'altezza del secolo in cui viviamo e degli impegni che siamo chiamati ad assumere per una sostenibilità ambientale.

Per raggiungere obiettivi così impegnativi è necessario il coinvolgimento e la partecipazione attiva e consapevole di tutti gli attori sociali dai produttori ai consumatori. Non si ottengono risultati significativi senza il coinvolgimento e la consapevole partecipazione dei cittadini ed è proprio in questo ambito che dobbiamo registrare il ritardo maggiore da recuperare.

La normativa comunitaria in tema di rifiuti si fonda su un approccio globale, sistemico ed orientato alla prevenzione, che vede i rifiuti stessi come parte del ciclo di materia che, unitamente ai flussi di energia ed informazione, supporta gli insediamenti umani ed ogni attività antropica.

I principi di una corretta gestione del ciclo dei rifiuti, basata sulla prevenzione quale intervento prioritario, sono sanciti dalla Commissione Europea, che individua la seguente scala di priorità:

1. Riduzione all'origine di quantità e pericolosità dei rifiuti, a partire dalla riprogettazione e dall'ecodesign delle merci sulla base dell'analisi del loro ciclo di vita;
2. Recupero di materia, attraverso la raccolta differenziata, a scala domestica ed aziendale, e/o la selezione meccanica o chimico-fisica dei componenti organici, cellululosici, vetrosi, polimerici, metallici, nonché di inerti da demolizione, olii usati, elettrodomestici e materiali elettronici ed elettrici dismessi, auto a fine vita;
3. Recupero di energia, attraverso la combustione, possibilmente in schemi di cogenerazione termica ed elettrica, della frazione residuale secca ad alto p.c.i. (oltre 3500 Kcal/Kg), il più possibile depurata, a monte, da componenti umidi e/o pericolosi;
4. Messa in sicurezza a lungo termine delle frazioni residuanti dalle fasi precedenti, con tendenziale marginalizzazione a ruolo residuale dell'interramento controllato.

E' necessario un approccio integrato che veda l'amministrazione confrontarsi con l'opinione pubblica e con l'industria al fine di realizzare un progetto a lungo termine che potremmo denominare "rifiuti zero per il 2020" che:

- coinvolga tutti i possibili attori, incentivando e premiando ogni comportamento virtuoso (sia

dell'industria che del cittadino);

- disincentivi e punisca comportamenti scorretti che vanno a danneggiare l'intera comunità;
- persegua gli obiettivi della riduzione alla fonte della produzione dei rifiuti (ovvero nelle nostre case e nel nostro stile di vita e di consumo), dell'incremento di (vere) raccolte differenziate e dell'incentivazione ad utilizzare le materie prime seconde ottenute dalle attività di riutilizzo, recupero e riciclaggio, in modo da rendere inutile, nel breve periodo, la costruzione di nuovi inceneritori in provincia, e in antitesi con lo sforzo necessario per raggiungere l'ideale obiettivo "rifiuti zero"; cosa peraltro che nel medio periodo potrebbe rendere inutile anche quello esistente.

Questo è realizzabile anche per mezzo di campagne d'informazione e sensibilizzazione aventi lo scopo di creare consapevolezza riguardo ai problemi relativi alla gestione dei rifiuti sia dal punto di vista economico che ambientale e sanitario ed in ultima analisi di incentivare le Raccolte Differenziate (RD). Una raccolta differenziata che superi la logica del cassonetto stradale e dell'operatore unico, che più di tanto "non rende", per avviarsi invece verso una raccolta "porta a porta" o "condominiale" come da più parti ci si sta attivando. Tali campagne vanno condotte attraverso azioni informative e di promozione presso i cittadini, utilizzando i diversi canali comunicazionali.

La posizione nostra sulla questione dei rifiuti solidi urbani è quindi quella di intensificare gli sforzi, in termini di investimenti e di messa a sistema di una politica economica sostenibile, al fine di perseguire sempre e comunque il ridimensionamento dei rifiuti prodotti attraverso la minimizzazione e riduzione degli imballaggi, l'incentivazione dell'uso di materiali riciclabili, ambientalmente ed economicamente sostenibili e riutilizzabili, la raccolta separata "a monte" dei rifiuti prodotti dalla popolazione e dalle attività economiche per recuperare tutte le diverse frazioni possibili. Solamente alla fine dei differenti cicli (la carta può essere riciclata fino a 6 volte), il materiale, se non pericoloso per la salute dell'uomo e per l'ambiente, può essere anche smaltito con recupero di energia termica, sempre bruciando separatamente i singoli materiali da rifiuto, in modo da avere un maggior controllo del processo di combustione.

Tale strategia, se perseguita responsabilmente dall'amministrazione pubblica, dimostra l'inutilità del ricorso "a priori" all'unica soluzione proposta periodicamente a seconda delle varie "emergenze rifiuti" che di comodo si verificano nel nostro Paese: l'incenerimento dei rifiuti o per rimediare alla chiusura delle discariche o per produrre energia elettrica da fonte "rinnovabile" perché sovvenzionata dallo Stato (CIP/6).

È opportuno pertanto che le soluzioni adottate per risolvere i problemi legati allo sviluppo e agli stili di vita della nostra società, siano prese dopo aver valutato opportunamente tutti i costi ed i benefici economici della comunità nella sua accezione più ampia di comunità-territorio: nel caso degli inceneritori spesso si tratta di interessi particolari di un Comune che, permettendo l'insediamento nel proprio territorio di tale attività industriale pericolosa, intende risolvere i suoi problemi economici attraverso le royalties che percepirà dalla società titolare della licenza, senza considerare il danno ambientale ed il pericolo alla salute che riversa sulle altre comunità locali e sulle sue generazioni future.

Neomunicipalismo, nuova democrazia e partecipazione

Un'amministrazione pubblica può attivare processi di partecipazione per molti motivi, ciascuno dei quali importante e legittimo, ma motivi diversi implicano strategie e metodi e strumenti diversi.

Un primo motivo è quello dell'informazione; un secondo motivo è quello della costruzione del consenso; un terzo motivo è quello di fornire ai cittadini e alle loro espressioni organizzate la possibilità di essere parte del processo di formazione del progetto e di decisione sulle modalità di realizzazione.

Ci pare utile soffermarci su questo ultimo, in quanto appare corrispondere alle dichiarate intenzioni iniziali da parte dell'amministrazione, rispetto all'attivazione del "Forum città che cambia". In una

democrazia rappresentativa tale motivo non implica in generale una restituzione della “delega” ai cittadini, ma implica che il processo di costruzione delle decisioni tenga esplicitamente in conto in modo programmatico ed esplicito l'opinione espressa dai cittadini e che anche a partire da essa la decisione venga presa. In questo caso si ha una sorta di estensione della rappresentanza che riteniamo essere indispensabile per la costruzione di una visione condivisa.

A differenza delle forme più rigide di concertazione e negoziazione, la partecipazione, e con questo termine ci riferiamo ad una grande varietà di esperienze, è un processo di interazione aperta e imprevedibile, caratterizzato da un tasso più elevato di mobilitazione delle energie e della creatività sociali.

Il coinvolgimento degli abitanti nella progettazione del territorio pone al centro del dibattito il tema specifico degli strumenti da utilizzare, dei metodi e delle tecniche. Se si riconosce la valenza progettuale del sapere laico, tradizionalmente escluso come base conoscitiva all'interno dei processi tradizionali e si condivide l'obiettivo di mettere in discussione posizioni consolidate per avviare una ristrutturazione di situazioni problematiche, è utile che le attività corrispondano ad un processo strutturato, basato sull'uso di metodologie, strumenti raffinati ed atteggiamenti non convenzionali degli esperti (Giusti).

Tale impostazione consente di costruire le situazioni problematiche nel corso dell'azione e il progetto non mantiene una connessione lineare tra fasi conoscitive e decisionali, ma assume una modalità recursiva, tale da rendere fluido il distinguo tra attività conoscitive e progettuali. Questo modello produce una modifica nella percezione della realtà da parte degli abitanti, creando continue nuove visioni di realtà. *La conoscenza diventa allora strumento di trasformazione delle situazioni e svela l'effetto progettuale implicito, modificando la capacità degli attori di incidere nella realtà.*

In questa prospettiva il processo di partecipazione attivato nell'ambito del PSC mostra evidenti carenze sia nell'impostazione generale del processo stesso che nella conduzione dei forum tematici, tali da produrre una scarsa efficacia progettuale e nessun aumento di capitale relazionale.

Per quanto attiene all'impostazione generale, gli aspetti critici si possono così sintetizzare:

- molti tavoli di concertazione e partecipazione aperti su livelli paralleli (conferenza di pianificazione, forum cittadino, forum web, tavoli di quartiere...) che non hanno lavorato in sinergia tra loro, disincentivando la partecipazione al forum cittadino che in breve tempo ha perso il proprio ruolo potenziale, senza produrre la presenza congiunta allo stesso tavolo, degli “attori forti e deboli”;
- l'assunzione di un quadro conoscitivo dato per certo, senza previsione di momenti iniziali di reale condivisione e di feed back, e non solo di presentazione, al fine di incidere sulle conoscenze e di conseguenza sulla progettualità di visioni territoriali ampie da parte degli abitanti;
- tempi ristretti che non hanno consentito di accogliere le suggestioni dei partecipanti in itinere (ci riferiamo qui alle richieste di approfondimenti specifici del quadro conoscitivo presentato), di avviare ristrutturazioni di situazioni problematiche, di indagare gli effetti sinergici delle proposte, di produrre, in sintesi, scenari di futuro condivisi;
- l'imposizione di un documento preliminare assai definito, in qualità di cornice-quadro ai possibili contributi, ha fornito ai partecipanti una visione di futuro inclusiva di scelte strategiche rilevanti (ci riferiamo nello specifico alle scelte infrastrutturali), la cui messa in discussione non è stata nemmeno contemplata come possibilità.

Pur apprezzando lo sforzo dei tecnici comunali che si sono messi a disposizione nella partecipazione e conduzione dei forum tematici, l'impostazione ed il mantenimento del carattere assembleare, la mancanza di tecniche adeguate all'interazione, il perpetuarsi della modalità orale, non hanno permesso il mobilitarsi della creatività sociale (lo dimostrano la scarsità di proposte concrete emerse nel quadro dell'assetto di piano), e si è perpetuata una sorta di elencazione problematica individualistica. La scelta dell'amministrazione di non destinare risorse economiche e umane adeguate alla conduzione di un processo di tale complessità, ha evidentemente inciso sulla sua stessa gestione ed efficacia.

Nodi critici per un'Altra Democrazia.

1. Spazi politici. Le decisioni prese su base territoriale devono affrontare sempre di più la questione dei soggetti non rappresentati. Spesso ampliare la scala territoriale può condurre alla traduzione di “democrazia” con “dittatura della maggioranza” e, all'estremo opposto, ridurre la scala, può condurre al localismo e ad esternalità insostenibili.

2. Tempi politici. E' necessario capire quali siano le scelte che spettano ai delegati politici e quali invece necessitano di un processo inclusivo, legittimato, oltre il momento elettorale. Per alcuni, l'indicatore principe, al sopraggiungere del quale non si possono non avviare pratiche partecipative/deliberative, è il manifestarsi di un conflitto.

3. Qualità politiche. Premesso che:

- non esiste un metodo democratico assoluto (K. Arrow),
- ogni metodo determina i propri esiti (J. Habermas),
- partecipazione ha significato spesso lasciar soccombere il silenzio della maggioranza a favore delle preferenze degli high demanders (coloro che hanno forti interessi alla posta in gioco) o di chi è in cerca di riflettori sotto i quali esibirsi, in altri casi ha fatto in modo che si attivassero strategie di attendismo parassita da parte dei decisori così da testare decisioni palesemente costose per la popolazione,
- anche le nuove pratiche partecipative prevedono scelte unilaterali da parte dell'agente-organizzatore e sono esposte a rischi di manipolazione,
- la fiducia nella filosofia della democrazia partecipativa/deliberativa parte dalla constatazione che metodi diversi portano ad indicare priorità pubbliche diverse (Ragonini, G.).

Perciò si dovrebbe innanzi tutto recuperare e far convergere diverse rappresentazioni (risultati elettorali, sedute istituzionali, stampa, tv, forum, incontri, manifestazioni, conferenze, e-forum), introdurre ulteriori strumenti che cerchino di rappresentare quelle posizioni silenziose o deboli (che non hanno i mezzi cognitivi o economici per accedere spontaneamente alla decisione) e tentare – infine – mediazioni, basate sulla discussione, tra i diversi soggetti, in un ambiente accogliente e protetto. Ciò che si vuole raggiungere è una decisione migliore o meno dannosa di quella che uscirebbe dai singoli metodi (non addizionabili tra loro) senza un tentativo di dialogo tra le differenti preferenze. Questo dovrebbe essere nell'interesse dei politici delegati così come rimane loro la responsabilità.

Ci pare di poter concludere che se e quando - per una sua autonoma scelta – l'amministrazione decide di attivare azioni di partecipazione, dovrebbe essere chiaro che ciò comporta un impegno serio e rigoroso e che ad esso vanno destinate risorse, tempo e pazienza, pena la libertà di chi partecipa, di mettere in discussione le intenzioni da essa dichiarate inizialmente.

Bologna, novembre 2005