

Energia, sostenibilità e pianificazione locale in Emilia Romagna

Contributo della Sezione Emilia Romagna al XXVII Congresso INU
I Sessione tematica: le risorse della città nella crisi e oltre la crisi

Risorse e sostenibilità ambientale

La crisi economica degli ultimi anni, dalla quale l'Italia sta uscendo con grande fatica e maggiore inerzia rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea ha fatto emergere molte delle difficoltà delle politiche locali di governo del territorio, politiche che sono basate in gran parte sull'attivazione di investimenti privati esterni a sostegno anche del sistema infrastrutturale e degli obiettivi pubblici dei piani. La riduzione degli investimenti, sia pubblici che privati, ha provocato una contrazione drastica delle possibilità locali di qualificare città e centri urbani.

Fra i nodi che la crisi ha fatto emergere vi è quello delle *risorse* inteso, si badi bene, non soltanto come sinonimo elegante di 'denaro' ma come alimentazione della vita urbana: l'energia, l'acqua, le materie prime per le costruzioni ecc. Il fatto di dover ragionare con un costo crescente di queste risorse aumenta la consapevolezza rispetto alla loro finitezza a livello locale.

Gli studi del Dipartimento Programmazione del Comune di Bologna mostrano come la spesa energetica di una famiglia media sia aumentata nell'ultimo anno di circa 250 euro fra benzina per l'auto e gas o gasolio per il riscaldamento ⁱ. La Camera di Commercio di Milano ha quantificato in 3.500 euro l'anno la perdita media di una singola azienda che opera nel milanese dovuta al traffico ed all'inquinamento ⁱⁱ per un totale complessivo di un miliardo di euro. L'inquinamento atmosferico determina anche un impatto sanitario stimabile in termini di ricoveri e patologie diffuse oltre che di riduzione della speranza di vita ⁱⁱⁱ.

Il tema è ancora da approfondire perché molti dei costi legati all'ambiente sono costi indiretti o esternalità che non appaiono esplicitamente nei bilanci dell'ente locale che pianifica. Un esempio noto a tutti riguarda la bonifica dei siti contaminati. Solo sul territorio di Bologna (che non può dirsi, nel panorama nazionale, una città industriale come Torino o Mestre) sono presenti oltre 90 siti contaminati in corso di bonifica. Il costo della bonifica è sostenuto nella maggior parte dei casi dalla proprietà e rientra fra gli oneri necessari alla trasformazione di quell'area. In un equilibrio complessivo di risorse questo costo andrà perciò a pesare sul costo finale della trasformazione urbana. I temi ambientali impattano quindi sulla competitività dei sistemi urbani e sulla loro capacità di trasformazione e qualificazione.

Un territorio in trasformazione

La graduale transizione verso modelli produttivi ed economici ambientalmente più sostenibili coinvolge in vari modi il territorio e l'evoluzione dei sistemi insediativi.

Un nodo strategico emerso con prepotenza negli ultimi anni riguarda le infrastrutture energetiche e ambientali e la gestione dei servizi a rete: energia, acqua, rifiuti. Sul fronte energetico, la combinazione tra risparmio e sviluppo delle fonti rinnovabili può consentire, ai sistemi urbani, di contribuire direttamente ai propri fabbisogni. Una città energeticamente efficiente consuma meno e produce di più introducendo un nuovo modello di produzione dell'energia diffusa sul territorio e "discretizzata". Paradossalmente la compatibilità paesaggistica di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (eolico e fotovoltaico in particolare) è stato uno dei pochi temi che negli ultimi anni ha tenuto vivo il dibattito, anche mediatico, sulle trasformazioni territoriali.

La produzione di energia da fonti rinnovabili beneficia delle agevolazioni riassumibili nel comma 1 del 'famoso' articolo 12 del DLgs 387/2003 che sembra svincolare la localizzazione degli impianti dagli strumenti di pianificazione territoriale ^{iv}. Molte regioni, fra cui l'Emilia Romagna si sono dotate di linee guida per indicare le aree non idonee alla localizzazione ed i criteri di inserimento. La normativa è in costante e rapida evoluzione: è in fase di approvazione il decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione delle fonti rinnovabili che definisce anche le condizioni all'interno delle quali saranno concessi gli incentivi.

Il proliferare di impianti per la produzione di energia non è l'unico esito tangibile di una graduale transizione verso un'economia sostenibile. La riqualificazione ambientale sta portando a trasformazioni a volte frutto di scelte consapevoli dei piani ed a volte conseguenze di eventi e accordi ulteriori rispetto agli strumenti di pianificazione territoriale e legati alle politiche economiche o agricole.

Il primo esempio è quello delle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA). La Legge Regionale 20/2000 ^v, recepita nei PTCP, richiede agli Ambiti Produttivi di rilievo sovracomunale di acquisire la qualifica di APEA. Le Provincie sono quindi chiamate a fornire indicazioni su come le aree produttive debbano essere pianificate per acquisire le caratteristiche di "ecologicamente attrezzate" attraverso la definizione di linee guida. Le APEA programmate sul territorio regionale sono 43 e si può stimare che coinvolgano circa 3000 aziende già insediate e 1500 aziende che si insedieranno nelle nuove aree o negli ampliamenti ^{vi}.

Altro esempio riguarda l'accordo sottoscritto nel 2010 tra proprietà, istituzioni e sindacati, per la riconversione degli zuccherifici emiliano-romagnoli. Per 3 ex zuccherifici (Russi, Finale Emilia, Ostellato) è in corso la riconversione alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di origine agricola consolidando una nuova filiera produttiva sul territorio e garantendo l'occupazione.

La Regione ha inoltre avviato negli ultimi anni un consistente programma per promuovere la ricerca industriale e il trasferimento di conoscenze scientifiche verso il sistema produttivo. Ne è nata una rete di strutture dedicate a tematiche di interesse industriale che, con il contributo dei fondi europei, vedrà la realizzazione nel territorio regionale di un insieme di tecnopoli, cioè di infrastrutture fisiche dove i laboratori di ricerca potranno insediarsi, espandersi, organizzarsi adeguatamente per lavorare con le imprese in particolare sulla conversione verso la *green economy*.

Nel novembre 2009 sono stati firmati gli accordi della Regione con le Università, gli enti di ricerca e gli enti locali che permettono di dare il via ai progetti ^{vii}.

Il sistema avrà un 'Hub' nel tecnopolo bolognese che sarà realizzato nell'ex

stabilimento della Manifattura Tabacchi. Per questo intervento è già stato bandito un concorso di architettura mentre il progetto per il tecnopolo di Ferrara è già stato presentato.

Pianificazione e sostenibilità

I temi ambientali hanno investito la pianificazione territoriale negli ultimi anni con attenzione crescente verso la questione dei cambiamenti climatici sulla quale sono stati formulati i maggiori approfondimenti. Molte città nel mondo hanno adottato obiettivi ambiziosi da raggiungere: New York ha recentemente varato un piano urbanistico che prevede la riqualificazione energetica di tutti gli edifici ed altri interventi significativi in materia ambientale per diventare la città più verde d'America ^{viii}, Parigi prevede di ridurre le emissioni di CO2 del 75 % al 2050 e obiettivi analoghi si sono posti altre capitali europee quali Londra, Madrid Amsterdam, Copenaghen e Berlino ^{ix}. Si tratta di piani dove gli obiettivi di qualità ambientale sono coerenti con gli obiettivi di crescita e sviluppo (sia demografico che economico) delle città.

Nel 2008 la Commissione europea ha lanciato il Patto dei Sindaci, aperto a tutte le città europee, con la finalità di coinvolgerle nello sviluppo della politica energetica dell'Unione europea. Il Patto consiste nell'impegno delle città firmatarie di andare oltre gli obiettivi della UE per ridurre le emissioni di CO2 (-20% al 2020). La Commissione Europea ha inoltre identificato nelle Province i soggetti che possono aiutare, in qualità di Strutture di Supporto, i Comuni che per le loro dimensioni non abbiano le risorse per ottemperare agli obblighi dell'adesione al Patto.

La Regione Emilia Romagna sta inoltre avviando l'ambizioso progetto per la definizione di un 'piano clima' regionale in coordinamento con i 'piani clima' delle Province e dei Comuni capoluogo, attraverso la sperimentazione delle linee di indirizzo per una metodologia di calcolo delle emissioni redatte da un gruppo di regioni della Rete Cartesio ^x.

Questi temi sono sempre stati all'attenzione dei pianificatori più attenti e trovano nel piano riformato, promosso proprio da INU, uno strumento di integrazione seria ed allo stesso tempo adattabile che permette, ad esempio, di affiancare il processo di definizione delle scelte di piano con la valutazione dei suoi effetti e che prevede un monitoraggio continuo che accompagna la graduale attuazione operativa del piano e la programmazione delle trasformazioni del territorio. In questa accezione la pianificazione si propone come elemento di governo delle opportunità e delle criticità che oggi più di prima gravano sulla risorsa territorio nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile.

Il piano trasferisce il tema della efficienza energetica in quello coerente della sostenibilità territoriale con obiettivi chiari; fra cui:

- ridurre i consumi, aumentare l'efficienza energetica come priorità;
- contrastare la tendenza al consumo di suolo;
- promuovere la produzione locale da fonti rinnovabili;
- ridurre i consumi d'acqua e limitare l'impermeabilizzazione del territorio;
- incrementare e dare continuità al verde pubblico per creare i corridoi ambientali;
- individuare attraverso un complessivo 'progetto di città' modelli territoriali ed insediativi sostenibili che promuovono forme di mobilità a basso

- impatto;
- favorire l'integrazione di funzioni per rendere efficiente la città e diminuire l'esigenza di spostamenti;
- promuovere l'integrazione sociale anche attraverso una equilibrata distribuzione degli insediamenti.

L'incisività di tale impostazione oggi trova un limite nel fatto che l'attenzione è principalmente rivolta ai nuovi insediamenti, mentre la maggior parte delle trasformazioni avvengono, e presumibilmente avverranno nel prossimo futuro, all'interno della così detta città consolidata. I nuovi modelli di pianificazione dovranno pertanto porsi l'ambizioso obiettivo di governare, in modo sostenibile, interventi di riqualificazione diffusa e di processi di rifunzionalizzazione o di sostituzione di parti di città, nei quali perseguire 'standard' di sostenibilità risulta estremamente più complesso e comunque più costoso.

Se questi sono alcuni obiettivi concreti del piano non si può prescindere dalla loro valutazione indicando concrete e semplici azioni migliorative nell'ottica di raggiungere risultati ottimali. Occorre quindi dotarsi di un sistema di indicatori per misurare la qualità urbana in termini di performance di sostenibilità.

Il quadro in Emilia Romagna

La Regione Emilia Romagna ha promosso una integrazione delle politiche energetiche negli strumenti di pianificazione del territorio, disciplinati dalla legge urbanistica regionale (LR 20/2000), attraverso la LR 26/2004 che definisce finalità ed obiettivi generali di politica energetica affrontando in modo organico le interrelazioni fra pianificazione territoriale ed urbanistica e in materia energetica il Piano Energetico Regionale (PER). I contenuti della LR 20/2000 prevedono esplicitamente che gli strumenti di pianificazione governino le dotazioni impiantistiche e le reti chiarendo quindi l'ambito di competenza della pianificazione urbanistica anche su temi ambientali ^{xi}.

Questo ha permesso lo svilupparsi di esperienze innovative a cominciare dal livello di area vasta, in cui è possibile cogliere la dimensione territoriale del fenomeno energetico, in termini dinamici, attraverso una matrice dei consumi energetici correlata ai caratteri del sistema insediativo ed alle potenzialità energetiche degli insediamenti presenti nel territorio, con l'obiettivo di ridurre il carico energetico degli insediamenti e di favorire l'avvicinamento dei luoghi di produzione ai luoghi di consumo in un'ottica di equilibrio di risorse.

Il PTCP di Modena, per esempio, con il progetto PRODEM, fa riferimento ad ambiti territoriali omogenei per caratteri insediativi, socio economici ed ambientali, denominati Bacini Energetico Territoriali (Bet) a cui sono associate strategie e azioni di governo del territorio. Nel piano settoriale che definisce il programma energetico provinciale non sono stati assunti a priori criteri localizzativi per le fonti energetiche ma è stato demandato ai Comuni di sviluppare nel PSC una valutazione della domanda e dell'offerta di energia e delle variabili insediative correlate a differenti fabbisogni energetici secondo criteri di sostenibilità ^{xii}.

Il PTCP della Provincia di Bologna propone un modello territoriale forte che contrasta le tendenze dispersive concentrando gli insediamenti su una rete di centri serviti dalle

radiali di trasporto pubblico del Servizio Ferroviario Metropolitano e dal nuovo passante autostradale. Il modello strategico assunto è quello a cui fanno riferimento anche i documenti europei, come lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo del 1999, e quello regionale "La Regione Globale" del 2001 ^{xiii}.

Le strategie del PTCP di Bologna sono state integrate nel PSC del Comune capoluogo che ha espresso una priorità per la riqualificazione urbana o per la tutela della collina e dei cunei agricoli del territorio comunale recependo gli aspetti della sostenibilità direttamente o indirettamente connessi ai processi insediativi anche sulla base delle analisi e degli esiti del Programma Energetico Comunale ^{xiv}. Uno degli aspetti sostanziali per l'attuazione degli obiettivi di risparmio energetico è rappresentato dall'introduzione di meccanismi incentivanti per la promozione della sostenibilità energetica negli edifici esistenti, come i premi di volumetria su interventi di ristrutturazione finalizzati al miglioramento dell'efficienza energetica.

Nel rapporto sullo stato di attuazione del Piano Energetico Regionale (PER) vengono monitorate le azioni sul territorio regionale per il miglioramento del rendimento energetico degli edifici che consistono in:

- la definizione dei nuovi standard prestazionali di rendimento energetico in edilizia ^{xv};
- la ricerca per la determinazione dei requisiti di "ecosostenibilità" a scala insediativa ed edilizia;
- la programmazione di azioni per il miglioramento della qualità architettonica ^{xvi};
- l'attuazione dei PRU ex LR 19/98 e la programmazione dei Contratti di Quartiere II;
- i programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile ^{xvii}.

Nella consapevolezza che i maggiori sforzi devono essere compiuti per la qualificazione della città esistente la LR 6/2009 ha indirizzato la pianificazione locale verso la qualificazione degli ambiti consolidati chiedendo ai Comuni di favorire la qualificazione e il recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente anche mediante la concessione di "incentivi volumetrici ed altre forme di premialità progressiva" per realizzare obiettivi di interesse pubblico.

Su questa linea è opportuno soffermarsi sul più recente caso di programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, lanciati con bando regionale ed entrati recentemente nella fase attuativa ^{xviii}. Gli interventi edilizi finanziati da questo bando devono raggiungere obiettivi di efficienza energetica correlati alla normativa in vigore nel territorio della Regione Emilia Romagna corrispondenti alle prescrizioni del DM 311/06 ridotti del 30%.

Il bando ha promosso inoltre obiettivi di mobilità sostenibile e sicurezza urbana per qualificare gli interventi sulle dotazioni infrastrutturali:

- miglioramento della qualità ambientale e dell'aria, inquinamento acustico, risparmio di uso del territorio mediante la riqualificazione delle aree già urbanizzate;
- miglioramento dell'accessibilità e fruibilità della "città pubblica" per tutti e, in particolare, per le persone anziane;
- sicurezza dello spazio pubblico e controllo spontaneo dell'ambiente urbano.

Infine è doveroso un accenno al provvedimento regionale in attuazione dell'intesa sancita il 1 aprile 2009 tra Stato, Regioni ed Enti Locali per individuare misure che contrastino la crisi economica mediante il riavvio dell'attività edilizia, il cosiddetto "piano casa". L'Emilia Romagna non ha ritenuto di adottare un provvedimento ad hoc ma di inserire tali misure sotto forma di norme per la qualificazione del patrimonio edilizio abitativo nella Legge Regionale 6/2009 su "Governare e riqualificazione solidale del territorio" che riforma in modo organico il quadro delle norme regionali che disciplinano la pianificazione del territorio (LR 20/20000), la riqualificazione urbana (LR 19/98) e l'attività edilizia (LR 31/02) con la prospettiva di ampio respiro di un riordino complessivo della materia attraverso la definizione di un 'testo unico' con significative ricadute sull'efficacia della pianificazione locale e sulla sostenibilità dell'attività edilizia.

ⁱ Cfr. www.comune.Bologna.it

ⁱⁱ Cfr. intervento di Carlo Sangalli alla Mobility Conference (Milano febbraio 2011) pubblicato nel sito www.unionemilano.it

ⁱⁱⁱ Cfr. www.saluter.it

^{iv} Il comma recita: "Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili [...] sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti".

^v Legge Regionale 24 marzo 2000, n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"

^{vi} Cfr. Atlante ERVET delle APEA <http://atlante.ervet.it/apa/>

^{vii} Cfr. www.regione.emilia-romagna.it

^{viii} Cfr. www.ilsole24ore.com

^{ix} Cfr. www.c40cities.org

^x Cfr. www.retecartesio.it

^{xi} Cfr. l'art. A23 'infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti'

^{xii} Cfr. www.provincia.modena.it

^{xiii} Cfr. www.provincia.bologna.it

^{xiv} Cfr. www.comune.bologna.it

^{xv} DAL 156/08, aggiornata nel settembre 2010.

^{xvi} Legge Regionale 16/2002

^{xvii} Programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile (D.G.R n. 1105/08)

^{xviii} Cfr. www.regione.emilia-romagna.it/inforumrer/