

Mobilità e urbanistica

Intervento all'istruttoria pubblica sul POC presso il Consiglio comunale di Bologna, 7-10 novembre 2018, a cura dell'associazione A.Mo Bologna Onlus.

Sintesi

L'area metropolitana di Bologna è caratterizzata da un elevato indice di dispersione urbana (sprawl). La domanda di mobilità del capoluogo è determinata in larga parte dagli spostamenti da e per i comuni limitrofi. Un modello di mobilità fondato prevalentemente sul traffico veicolare privato inibisce lo sviluppo di un trasporto pubblico adeguato e aggrava i problemi ambientali e sanitari legati all'inquinamento atmosferico.

La pianificazione urbanistica incide in modo significativo sul modello di mobilità. Scelte urbanistiche imprudenti, come il potenziamento di un'autostrada urbana o la costruzione di poli attrattori di traffico fuori dalle linee portanti del trasporto pubblico, sono un incentivo intrinseco al traffico veicolare privato, cioè il contrario degli obiettivi di riduzione degli spostamenti in automobile inseriti anche nel PUMS della Città Metropolitana.

Le previsioni urbanistiche del POC ai Prati di Caprara prevedono la costruzione di alloggi per migliaia di nuovi residenti in una zona già caratterizzata da traffico intenso e dalla presenza di un grande polo attrattore come l'Ospedale Maggiore. Oltre agli ovvi danni ambientali che la distruzione di un bosco urbano comporta, si aggiungerebbero impatti negativi sulla mobilità e sull'inquinamento.

Gran parte delle aree di trasformazione previste dal PSC e degli interventi inseriti nel POC, incluso quello ai Prati di Caprara, insistono su aree a ridosso del sistema tangenziale-autostrada o di arterie a traffico intenso come l'incrocio fra la Via Emilia Ponente e il raccordo per Casalecchio. Nuovi insediamenti in aree a traffico intenso comportano un aumento della popolazione esposta a livelli di inquinamento atmosferico e acustico oltre le soglie stabilite dall'OMS per la tutela della salute umana. La

revisione degli strumenti urbanistici deve puntare a un aumento della resilienza urbana ai cambiamenti climatici sia tutelando, anzi ampliando la presenza di boschi urbani, sia adottando un modello di mobilità fondato sulla disincentivazione del traffico veicolare privato e sul potenziamento del trasporto pubblico locale, del SFM e della mobilità ciclopedonale.

Occorre notare, infine, che se oggi ci troviamo in Consiglio comunale a discutere di pianificazione urbanistica, lo dobbiamo esclusivamente all'impegno di Rigenerazione No Speculazione, cioè di un comitato di cittadini impegnati nella difesa di un bene comune. Difesa, si badi bene, da scelte non condivise per tempo dall'Amministrazione. È quasi desolante che la scelta di discutere apertamente di scelte strategiche per la città, e di farlo prima di prendere decisioni importanti, venga subita anziché promossa dagli amministratori pubblici.

È auspicabile che l'Amministrazione di Bologna diventi in futuro promotrice della discussione pubblica aperta e autentica sulle scelte strategiche. Solo la partecipazione dei cittadini, infatti, può portare a scelte condivise, non conflittuali e arricchite dal contributo di idee e proposte che solo chi vive quotidianamente la città è in grado di portare.

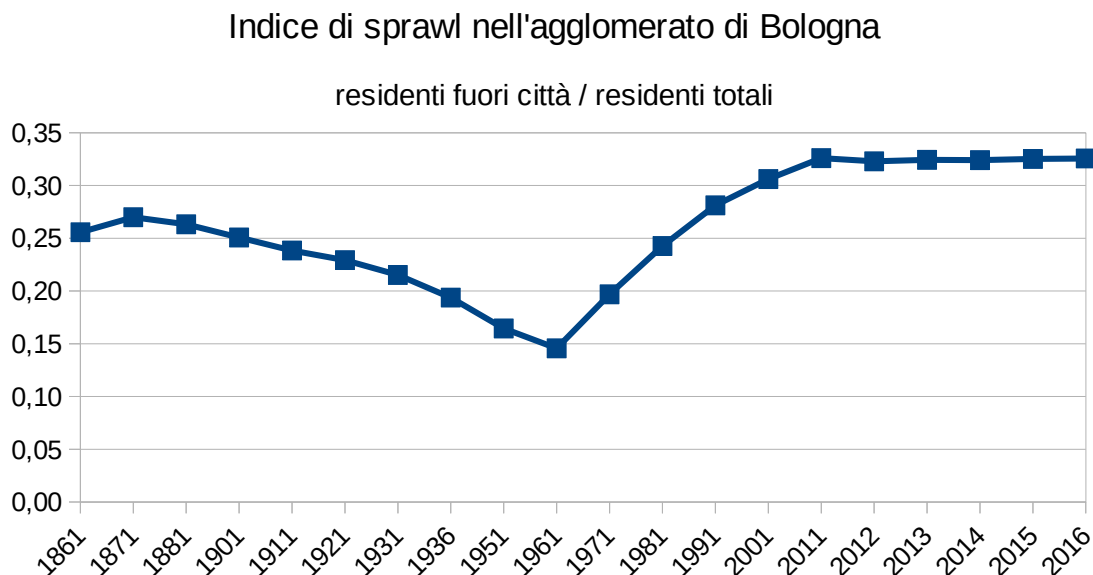
Gli effetti della dispersione urbana sulla mobilità

Dal 1971 a oggi l'area urbana di Bologna ha perso 100.000 abitanti, dai 490.000 di allora ai 390.000 odierni. Nello stesso periodo di tempo l'agglomerato urbano¹, cioè l'insieme di area urbana e comuni limitrofi, è sceso da 610.000 abitanti ai 575.000 attuali, con una perdita di 35.000 residenti². Parte dei 100.000 residenti perduti da Bologna è stata dunque intercettata dai comuni limitrofi, la cui popolazione è aumentata dai 120.000 abitanti del 1971 ai 187.000 attuali. Mentre in questi comuni lo sviluppo edilizio ha in effetti servito un aumento della popolazione, a Bologna si è continuato a costruire a fronte della perdita del 20% dei residenti.

1 Oltre al comune di Bologna, l'agglomerato comprende i comuni di Zola Predosa, Casalecchio di Reno, Calderara di Reno, Castel Maggiore, Argelato, Granarolo, Castenaso, San Lazzaro di Savena, Ozzano Emilia e Pianoro

2 Dati dai censimenti Istat fino al 2011, poi dall'Ufficio Statistica del Comune di Bologna

Il trasferimento di residenti dal capoluogo ai comuni periferici ha determinato un alto livello di dispersione urbana e un aumento della domanda di mobilità da e verso Bologna.



L'andamento del rapporto fra i residenti nei comuni periferici e quelli totali dell'agglomerato urbano, inclusa Bologna, mostra chiaramente l'entità del fenomeno. Nel 1961 solo il 15% della popolazione dell'agglomerato risiedeva nei comuni limitrofi. Nel 2011 la percentuale è salita al 33%, per poi mantenersi sostanzialmente stabile fino a oggi.

Lo sprawl determina a sua volta un incremento della mobilità, sia come numero di spostamenti che come lunghezza complessiva dei percorsi, perché un numero elevato di residenti nei comuni periferici si sposta quotidianamente verso il capoluogo per lavoro, studio o svago. Il modello di mobilità dell'area è strettamente legato al fenomeno dello sprawl. Il periodo dal 1961 a oggi, che ha visto raddoppiare l'indice di dispersione, è lo stesso in cui si è affermato progressivamente un modello di mobilità fondato prevalentemente sull'automobile. La motorizzazione di massa degli anni '60 - '70 del XX secolo ha consentito a larghe fasce di popolazione di trasferirsi fuori città potendo contare su tempi di trasferimento veloci verso il capoluogo in cui si manteneva la maggior parte delle attività produttive e dei servizi. La mobilità privata ha quindi favorito lo sprawl.

Oltre all'aumento e alla congestione del traffico, l'uso intensivo dell'automobile ha effetti nocivi sull'ambiente e sulla salute pubblica, perché contribuisce in modo significativo all'inquinamento atmosferico e acustico. Basti pensare che nell'area urbana di Bologna circa due terzi delle emissioni di biossido di azoto e un terzo delle polveri sottili sono causate dal traffico veicolare.

Pianificazione urbanistica e mobilità

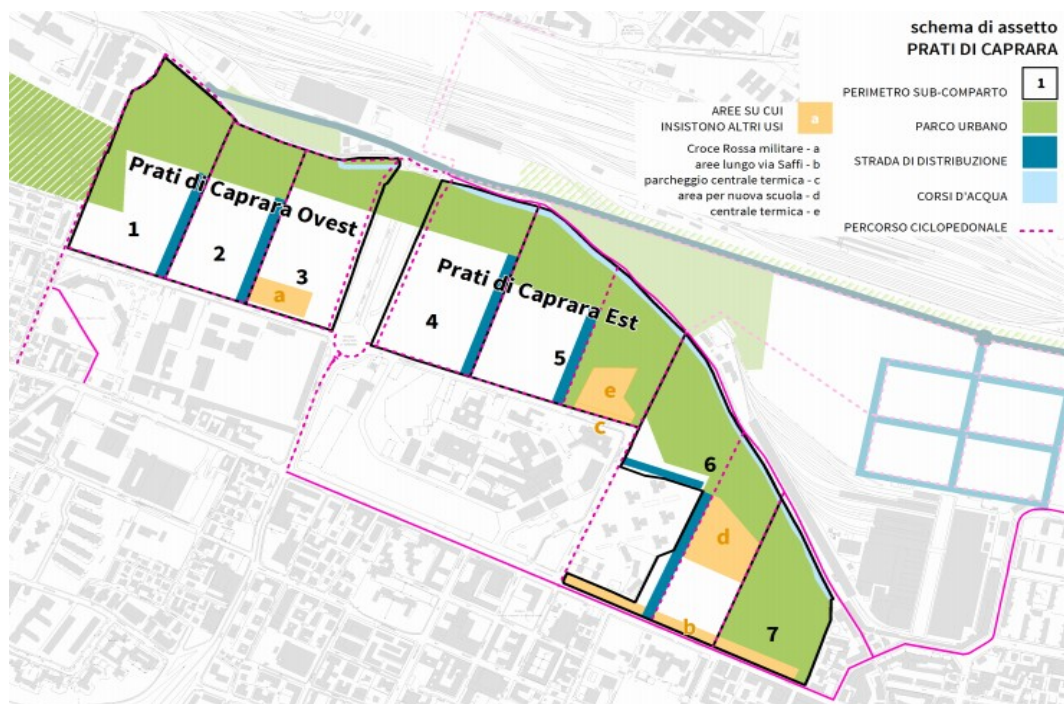
Per contrastare gli effetti negativi della dispersione urbana, la pianificazione urbanistica deve intervenire decisamente sul modello di mobilità, incentivando lo sviluppo e l'utilizzo del trasporto pubblico locale e disincentivando parallelamente l'uso dell'automobile. Allo stesso tempo vanno evitate scelte di piano che aumentano la domanda di mobilità veicolare privata, come ad esempio la costruzione di poli attrattori di traffico non serviti adeguatamente dal trasporto pubblico. A Bologna bisogna purtroppo constatare che le politiche urbanistiche e di mobilità si muovono da tempo in direzione contraria a questi obiettivi.

La scelta di potenziare in sede la tangenziale e il tratto urbano della A14, per esempio, è un incentivo al traffico veicolare privato, mentre i ritardi cronici nello sviluppo del SFM impediscono la diversione modale da gomma a ferro degli spostamenti fra capoluogo e comuni periferici. Attualmente il SFM registra appena 48.000 passeggeri al giorno, contro i 400.000 spostamenti giornalieri in auto o moto nell'area urbana di Bologna³. Anche la costruzione di grandi centri commerciali senza prevedere per tempo un adeguato servizio pubblico vanno nella direzione di aumentare il traffico veicolare. FICO è il caso più evidente: a fronte di una previsione di sei milioni di visitatori all'anno, è stata scelta un'area completamente priva di trasporto pubblico. L'istituzione di un autobus dedicato è stata fallimentare a causa di una tariffa decisamente sproporzionata. Il People Mover fra aeroporto e stazione che partirà nel 2019 è un servizio prettamente turistico, con una tariffa troppo elevata e una capacità troppo bassa per incidere significativamente sulla mobilità dei residenti: nella migliore delle ipotesi potrà eliminare poche centinaia di corse di taxi al giorno, cioè una quota irrisoria del milione di spostamenti giornalieri che si registrano nel solo comune di Bologna⁴.

3 PUMS, Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, Mobility Report

http://pumsbologna.it/wp-content/uploads/2018/03/180319_BolognaPUMS_MobilityReport.pdf

4 ibidem



Anche le previsioni urbanistiche per i Prati di Caprara attualmente contenute nel POC non tengono adeguatamente conto degli effetti sulla mobilità derivanti dall'insediamento di migliaia di nuovi residenti e di nuovi esercizi commerciali, in una zona già caratterizzata dalla presenza di un grande polo attrattore come l'Ospedale Maggiore e da traffico intenso e congestionato, soprattutto all'incrocio fra la via Emilia Ponente e il raccordo di Casalecchio. Alla perdita di resilienza ambientale provocata dalla distruzione di un bosco urbano si sommerebbe l'aumento delle emissioni inquinanti e clima alteranti prodotte sia dai consumi energetici dei nuovi alloggi ed esercizi commerciali, sia dall'aumento del traffico veicolare indotto da residenti e utenti dei servizi.

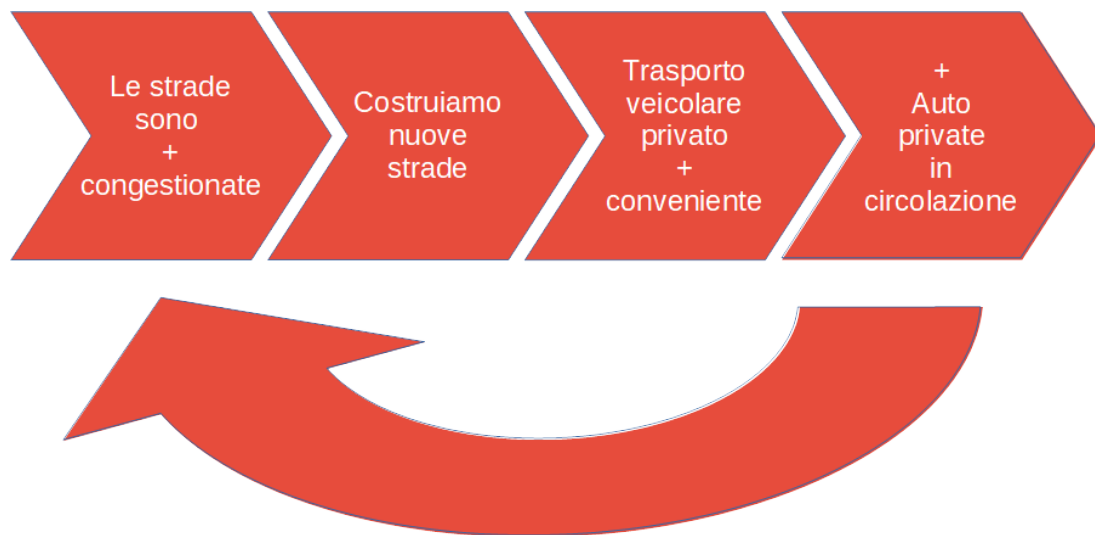
Lo sviluppo di modalità alternative all'automobile

Secondo i dati del PUMS, il trasporto pubblico locale copre appena il 20% del milione di spostamenti giornalieri che si registrano nel comune di Bologna. La quota del SFM si ferma al 5% del totale. Lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria su cui insiste il SFM è fermo agli anni '30 del XX secolo, mentre alcuni interventi strutturali previsti dagli innumerevoli accordi di programma degli ultimi trent'anni non sono ancora stati realizzati. Oltre a diverse stazioni, inclusa quella ai Prati di Caprara, mancano il

raddoppio della Bologna-Portomaggiore e il passante ferroviario in stazione centrale, che consentirebbe di raccordare la stessa linea con la Bologna-Vignola. La fermata SFM all'aeroporto molto probabilmente non verrà realizzata per i prossimi 40 anni per non fare concorrenza al People Mover, come stabilito dalla convenzione fra i gestori e il Comune: un servizio pubblico vitale per i residenti della città metropolitana ha ceduto il passo a un trenino a bassa capacità al servizio di turisti e visitatori occasionali.

Solo negli ultimi anni si è cominciato a sviluppare piste ciclabili, che purtroppo soffrono ancora di limiti strutturali come la mancanza di sedi proprie e un'interferenza elevata con la mobilità privata e col TPL, tanto che gli spostamenti in bicicletta nel comune di Bologna coprono soltanto il 6% del totale. Infine, il progetto della prima linea tranviaria è stato affidato nel 2018 e la pianificazione della rete presenta già diverse criticità, dall'attraversamento del centro storico alla sovrapposizione con linee di autobus che saranno necessariamente soppresse. L'ipotesi di far transitare il tram in via Rizzoli e via Indipendenza rischia di compromettere la pedonalizzazione dell'area e di degradare la velocità commerciale del servizio, penalizzando ancora una volta il trasporto pubblico a vantaggio della mobilità privata.

La mobilità stradale



La scelta di potenziare strade o costruirne di nuove è notoriamente il modo peggiore per affrontare il problema della congestione del traffico nelle aree urbane. L'aumento di

offerta stradale è di per sé un incentivo alla domanda di traffico veicolare privato, perché rende apparentemente più conveniente muoversi in auto che con altri mezzi. L'effetto temporaneo di decongestione che si verifica aumentando la capacità stradale viene rapidamente azzerato dal traffico indotto, e a soffrirne è l'efficienza complessiva del sistema, perché la congestione del traffico si riflette anche sulla velocità commerciale del trasporto pubblico. La minor convenienza del trasporto pubblico in termini di tempi e costi scoraggia a sua volta gli investimenti in questo settore, innescando un circolo vizioso che porta a un incremento del traffico veicolare e al progressivo deterioramento dei livelli di servizio del TPL.

A Bologna la tendenza a privilegiare il traffico veicolare privato è imputabile in gran parte al sistema tangenziale-autostrada, la cui accessibilità rende sostanzialmente più conveniente muoversi in auto anche per trasferimenti inferiori ai cinque chilometri, ritardando lo sviluppo di un TPL all'altezza di un capoluogo di medie dimensioni e di un'area metropolitana che conta un milione di abitanti. Agli effetti negativi sul traffico si sommano quelli ambientali, con livelli di inquinamento incompatibili con aree densamente antropizzate ed effetti gravi sulla salute dei cittadini, confermati dalle valutazioni di impatto sanitario della qualità dell'aria realizzate annualmente dall'AUSL di Bologna⁵, che per il 2017 riportano un aumento delle morti riconducibili a livelli troppo elevati di PM10 dalle 57 del 2016 alle 82 del 2017 (+43%), mentre le morti riconducibili a PM2.5 sono passate da 109 a 146 (+34%).

Secondo il già citato Mobility Report del PUMS, solo il 51% dei veicoli leggeri sul nodo di Bologna ha origine o destinazione in città, percentuale che scende ad appena il 28% per i veicoli pesanti. Questo significa che ben oltre la metà del traffico in tangenziale e autostrada è in transito, mentre naturalmente gli effetti ambientali e sanitari insistono tutti su Bologna che, in mancanza di una decisione radicale di delocalizzazione o interrimento dell'autostrada, continuerà a svolgere il ruolo non molto edificante di tubo di scappamento di tutta Italia e mezza Europa. Nell'ambito di una revisione dei piani di mobilità e di sviluppo urbanistico è necessario prevedere fin d'ora l'allontanamento del traffico autostradale dalla città, come peraltro previsto dalla pianificazione vigente, incluso il Piano Strutturale Comunale.

5 Valutazione di impatto sanitario della qualità dell'aria di Bologna. L'ultimo rapporto disponibile online al momento della stesura è quello del 2016:
https://www.ausl.bologna.it/asl-bologna/dipartimenti-territoriali-1/dipartimento-di-sanita-pubblica/apps/epidemiologia/copy_of_pubb-prova/files/Vis-2016.pdf

Rivedere gli insediamenti in prossimità di strade molto trafficate



Gran parte delle aree di trasformazione inserite nel PSC e degli interventi previsti dal POC, incluso quello dei Prati di Caprara, insistono su aree già caratterizzate da traffico intenso, anche in prossimità di grandi arterie come l'asse tangenziale-autostrada o, nel caso dei Prati, l'incrocio fra la via Emilia Ponente e il raccordo per Casalecchio.

Nel caso della tangenziale, le previsioni del PSC furono determinate in un quadro programmatico che prevedeva la realizzazione del Passante Nord, cioè una significativa riduzione del traffico sul tratto urbano. In assenza di questa riduzione del traffico (o addirittura dell'intensificazione prevista dal progetto del Passante di Mezzo), costruire nuovi insediamenti a ridosso della tangenziale comporta un aumento della popolazione esposta a livelli di inquinamento atmosferico e acustico superiori ai limiti previsti dall'OMS per la tutela della salute umana.

Nel caso dei Prati di Caprara a questo effetto si aggiungerebbe la riduzione dell'assorbimento degli inquinanti dovuta alla distruzione del bosco urbano. Va da sé che se si vuole mettere al centro la salute umana, criterio che dovrebbe valere per tutte le pianificazioni territoriali, cementificare un bosco urbano e aumentare l'esposizione della popolazione all'inquinamento sono azioni contrarie agli obiettivi.



Anche il rilascio di permessi per edilizia residenziale dovrebbe tenere conto della prossimità di grandi arterie stradali. Nella sola zona Massarenti nel 2017 e 2018, sono stati costruiti nuovi alloggi in via Scandellara e via Rivani (nella foto), entrambi a circa 50 metri dalla tangenziale. L'eventuale allargamento della sede stradale porterebbe queste abitazioni ulteriormente a ridosso dell'infrastruttura più inquinante della città⁶.

Una revisione sostenibile del POC dovrebbe tenere conto di questi fattori e invertire la tendenza. Sul fronte del verde bisogna prevedere una riforestazione urbana, non la deforestazione. Sul fronte della mobilità occorre disincentivare l'uso dell'automobile, depotenziare il sistema stradale e procedere a passo spedito con uno sviluppo del TPL fermo da troppo tempo.

Partecipazione

Ci si consenta infine un'annotazione politica, svincolata dalla competizione fra partiti, ma intesa nel senso originario di discorso sulla città. Se oggi ci ritroviamo in Consiglio comunale a discutere di pianificazione della città lo dobbiamo all'iniziativa di un comitato di cittadini, Rigenerazione No Speculazione, che da oltre un anno lotta per un riassetto sostenibile del quadrante Ovest della città. È quasi demoralizzante osservare

6 Secondo la relazione tecnica del Comune di Bologna al progetto del Passante di Mezzo, l'asse tangenziale-autostrada è responsabile da solo del 40% delle emissioni da traffico veicolare nell'area urbana di Bologna, percentuale che salirebbe al 50% se si attuasse il progetto di potenziamento.

che non è stato il Comune di Bologna a volere e a promuovere questa discussione, ma che al contrario l'abbia in certo senso subita *obtorto collo*.

È stato lo stesso comitato, non il Comune, a gestire un vero percorso partecipativo sul tema, *Partecipati*⁷, che dal confronto fra esperti e cittadini ha saputo creare un progetto condiviso sui Prati di Caprara. Dall'altro lato un esponente della Giunta comunale dichiarava sulle opere compensative dello stadio che "l'Amministrazione può discutere sul come, non sul se"⁸, abbattendo in una sola frase uno dei pilastri della democrazia partecipativa, e cioè che il pubblico deve essere coinvolto nella fase iniziale del processo decisionale per poter incidere effettivamente sulle decisioni e non soltanto su qualche corollario marginale di una decisione già presa in separata sede dagli amministratori.

E non è la prima volta che questo schema compare nella pratica amministrativa dell'attuale Giunta. Lo abbiamo visto all'opera, identico, nel cosiddetto "Confronto Pubblico" sul Passante di Mezzo, dove è stato stabilito fin dal principio che il tracciato dell'opera non era in discussione.

In vista di una ridefinizione dei piani urbanistici del Comune è auspicabile che questa idea distorta di partecipazione venga abbandonata a favore di un autentico confronto con i cittadini, con i metodi e i tempi stabiliti dalla Convenzione di Aarhus e recepiti sia dallo statuto della Città metropolitana che dall'ordinamento nazionale. In mancanza di autentica partecipazione le scelte urbanistiche resteranno conflittuali e mancheranno del contributo determinante di idee che solo chi vive quotidianamente la città può portare.

Bologna, 9 novembre 2018

A.Mo Bologna Onlus

Associazione dei cittadini di Bologna per la mobilità sostenibile

www.amobologna.org, www.facebook.com/AmoBologna

info@amobologna.org

7 Il percorso Partecipati è documentato sul sito <http://www.partecipati.it/>

8 Intervista a eTV Rete 7 del 12 maggio 2017,
<https://www.facebook.com/etvrete7/videos/1511990752206057/>