

Città in trasformazione

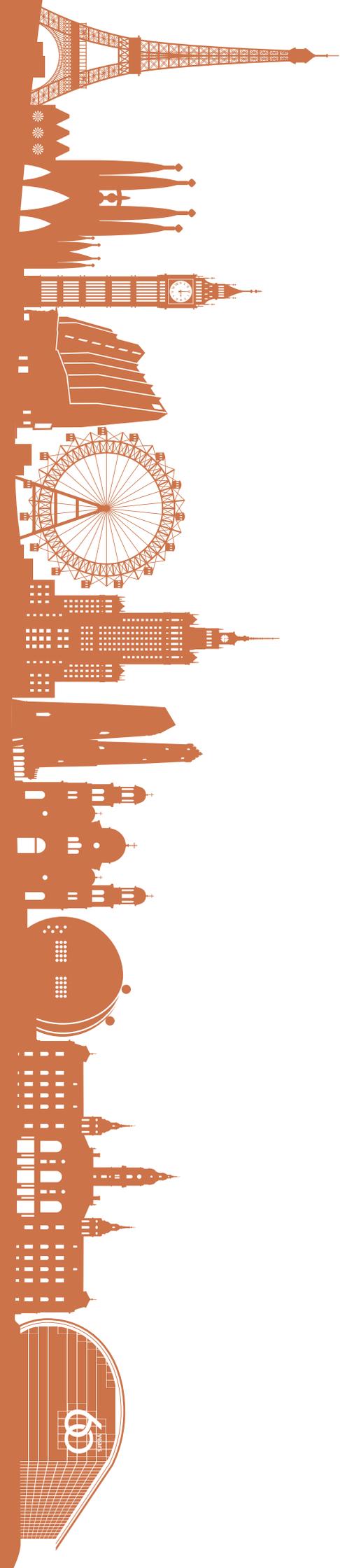
BOLOGNA

Una cultura sostenibile

Gianni Carbonaro
Chiara Pancotti

 Banca
europea per gli
investimenti

la banca dell'UE 



BOLOGNA

Una cultura sostenibile

Gianni Carbonaro
Chiara Pancotti

Bologna – Una cultura sostenibile

© Banca europea per gli investimenti, 2019

Tutti i diritti riservati.

Le domande su diritti e licenze devono essere rivolte a publications@eib.org

Le osservazioni, interpretazioni e conclusioni espresse nel testo sono degli autori e non rispecchiano necessariamente la posizione della Banca europea per gli investimenti.

Per iscriversi alla nostra e-newsletter www.eib.org/sign-up

pdf: QH-04-18-864-IT-N ISBN 978-92-861-4225-3 doi:10.2867/32860
eBook: QH-04-18-864-IT-E ISBN 978-92-861-4224-6 doi:10.2867/905933

Il passato politico e culturale unico di Bologna ha contribuito a farne una città all'avanguardia rispetto alla maggior parte dei centri urbani italiani dal punto di vista degli investimenti strategici nei servizi, nell'assistenza sanitaria e nell'istruzione. Ma fino a che punto la sua attenzione per la sostenibilità in determinati settori sarà la chiave del successo anche in futuro?

I Introduzione

Lo sviluppo di Bologna: quadro generale

Il presente saggio fornisce una panoramica dello sviluppo dell'area di Bologna negli ultimi decenni ponendo l'accento sul ruolo delle politiche e degli investimenti urbani in un più ampio contesto territoriale – regionale, nazionale ed europeo. Nel testo si parlerà del carattere mutevole dello sviluppo metropolitano nel corso di quattro periodi del dopoguerra, con particolare riferimento alle interconnessioni tra lo sviluppo nazionale e quello della città, nonché ai casi in cui il processo è stato eventualmente sostenuto dai prestiti della Banca europea per gli investimenti.

La dissertazione sullo sviluppo urbano di Bologna tiene conto di quattro caratteristiche specifiche dell'economia locale.

La prima riguarda il posizionamento dell'economia di Bologna in un contesto regionale multipolare che va al di là dell'area metropolitana e comprende diverse città di medie dimensioni sull'asse che parte da Piacenza e arriva alla costa adriatica lungo la sponda meridionale del Po. Il ruolo di Bologna va colto nel contesto di questa economia "urbano-regionale"¹. I principali assi di collegamento tra Bologna e il resto della regione in senso lato sono illustrati nella figura 1.

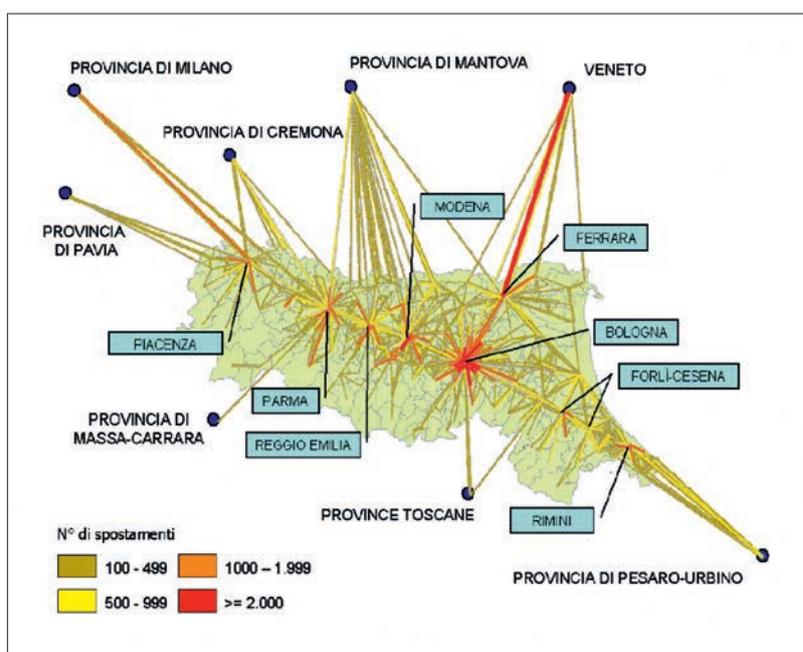


Figura 1: Bologna nel contesto regionale in senso lato

Fonte: Fallaci (2013)

La seconda caratteristica è rappresentata dal fatto che lo sviluppo urbano è determinato dalle decisioni di investimento, che a loro volta condizionano la competitività di Bologna operando a diversi livelli territoriali, ad esempio attraverso investimenti nazionali in infrastrutture della città quali la rete autostradale, l'aeroporto e le linee ad alta velocità.

La terza è data dalla partecipazione di diversi attori alle decisioni di investimento, ad esempio imprese pubbliche, private e di servizi, ed è importante sottolineare quanto le città come Bologna possano influenzare tali decisioni ed esserne a loro volta influenzate. Si tratta di un fattore determinante per lo sviluppo urbano che va ad aggiungersi a quelli posti sotto il più diretto controllo delle autorità cittadine, come ad esempio la pianificazione e le infrastrutture urbane.

L'ultima caratteristica riguarda l'interazione tra le decisioni di investimento relative ad ambiti diversi in quanto elemento che ha plasmato lo sviluppo urbano di Bologna. E non si fa riferimento soltanto ai programmi dei lavori pubblici e agli investimenti produttivi, ma anche ai servizi avanzati quali la sanità e l'istruzione, che negli ultimi anni hanno assunto un ruolo sempre più rilevante.

La tabella presenta in sintesi l'approccio seguito e le principali tematiche oggetto del presente saggio.

Periodi	Italia	Caratteristiche dell'economia locale/regionale	Investimenti urbani/strategia metropolitana	Operazioni della BEI
1950-1973	Ripresa postbellica, miracolo economico e rallentamento dell'economia	Ricostruzione e ripristino delle tradizionali attività agricole e industriali in un periodo di rapida crescita	Riacquisizione del ruolo di centro amministrativo per la regione circostante; amministrazione comunale innovativa	Nessun finanziamento diretto per l'area metropolitana – sostegno per infrastrutture di grande portata a livello nazionale
1973-1992	Prima crisi petrolifera, squilibri macroeconomici e nascita dell'economia dei distretti industriali (cluster)	Consolidamento dei distretti industriali di piccole e medie imprese (PMI), grazie alle esternalità positive derivanti dalla vicinanza; sviluppo del settore dei servizi	Consolidamento della politica sociale dei comuni e del processo di modernizzazione delle infrastrutture urbane	Sostegno per le grandi infrastrutture, caratterizzato però da uno scarso coordinamento; estensione dell'ammissibilità al settore urbano (fine anni Ottanta)
1993-2007	Avvio dei difficili processi che avrebbero portato al mercato unico, all'unione monetaria e alla globalizzazione	Necessità di adeguare la crescita locale a un'economia e a una concorrenza sempre più aperte; crisi di alcuni settori industriali	Strategia urbana di accompagnamento della transizione verso un'industria e servizi avanzati	Lancio dei prestiti quadro nel settore urbano in Italia (fine anni Novanta) Bologna è uno dei primi esempi
Dal 2008 in poi	Grande recessione e periodo successivo	Diversificazione in settori ad elevato valore aggiunto (agroalimentare, bioscienze)	Sviluppo dei servizi anche in un'ottica di sostenibilità e inclusione	Sempre maggiore rispondenza tra strumenti di finanziamento urbano e sviluppo sostenibile e intelligente

La suddivisione in quattro periodi appena delineata corrisponde alle quattro parti della Sezione 2, che a sua volta è seguita dalle Conclusioni nella Sezione 3.

Contesto storico e geografico

La Città metropolitana di Bologna è il capoluogo della regione Emilia-Romagna. È situata nell'Italia centro-settentrionale, non lontano dalla sponda meridionale del Po e chiusa a sud ovest dagli Appennini. Si tratta di una posizione geografica favorevole sia dal punto di vista agricolo, per la presenza di una fertile pianura, sia per la vicinanza di corsi d'acqua e potenziali rotte commerciali. Queste caratteristiche favorirono l'instaurarsi di insediamenti umani nella zona fin dal IX secolo a.C. La città che ai tempi degli Etruschi (VII-VI secolo a.C.) si chiamava Felsina divenne la colonia Romana di Bononia nel I secolo a.C. e si trasformò in un prosperoso centro di scambi commerciali sulla Via Emilia, la famosa strada consolare romana che parte da Piacenza (a nord ovest di Bologna) per arrivare, in direzione sud-est, a Ravenna e alla costa adriatica.

Finito il periodo delle invasioni barbariche a seguito alla caduta dell'Impero romano d'Occidente, la città rifiorì come centro di attività religiose e giuridiche nel X secolo. L'Università di Bologna, che molti considerano la più antica d'Europa, fu fondata nel 1088 a coronamento della pluriennale tradizione della città negli studi di religione e di diritto. La città acquisì dignità comunale ad opera dell'imperatore Enrico V nel 1116, anno a cui si fa convenzionalmente risalire la nascita del Comune oggi al centro dell'area metropolitana. Bologna conobbe un periodo di fioritura durante il Rinascimento dei liberi Comuni e delle Signorie, con una crescita che la portò ad essere, alla fine del XIII secolo, una delle più grandi città d'Europa. Verso la fine del XVI secolo raggiunse la soglia dei 70 000 abitanti.

Con la crisi dell'indipendenza del Comune e l'ascesa degli Stati dinastici, la città cadde sotto diverse dominazioni da parte di varie potenze che a turno se ne contesero la sovranità: dal Papato, di cui fece parte dall'inizio del XVI secolo, fino all'unificazione italiana e alla creazione del Regno d'Italia nel 1861, passando per il Periodo napoleonico e l'età della Restaurazione.

Attualmente Bologna è al centro di un'area metropolitana di medie dimensioni: ha una popolazione di circa 1 milione di abitanti (390 000 dei quali residenti nel capoluogo), figura tra le città più ricche d'Italia e gode di un'ottima reputazione per quanto riguarda la qualità della vita, dei servizi pubblici e dell'amministrazione locale.

L'andamento della crescita demografica della provincia di Bologna (oggi città metropolitana) negli anni successivi all'unificazione italiana (figura 2) è quello tipico di uno sviluppo urbano di lungo termine. Dopo una moderata espansione proseguita per un lungo periodo fino alla metà del XX secolo, la crescita demografica subì un'accelerazione con l'industrializzazione post-bellica, ovvero una fase caratterizzata da un notevole sviluppo della principale città (il comune di Bologna), divenuta centro catalizzatore degli abitanti dell'area circostante; il fenomeno raggiunse il suo culmine all'inizio degli anni Settanta e fu seguito dallo spostamento del baricentro verso le periferie, con l'uscita delle attività manifatturiere dal perimetro urbano. Negli ultimi anni si è assistito ad un fenomeno che ha caratterizzato diverse aree urbane, ovvero un parziale ritorno verso il centro, sia della popolazione che delle attività del terziario avanzato. La crescita ha ovviamente influenzato i modelli di pendolarismo e la domanda di infrastrutture e servizi urbani.

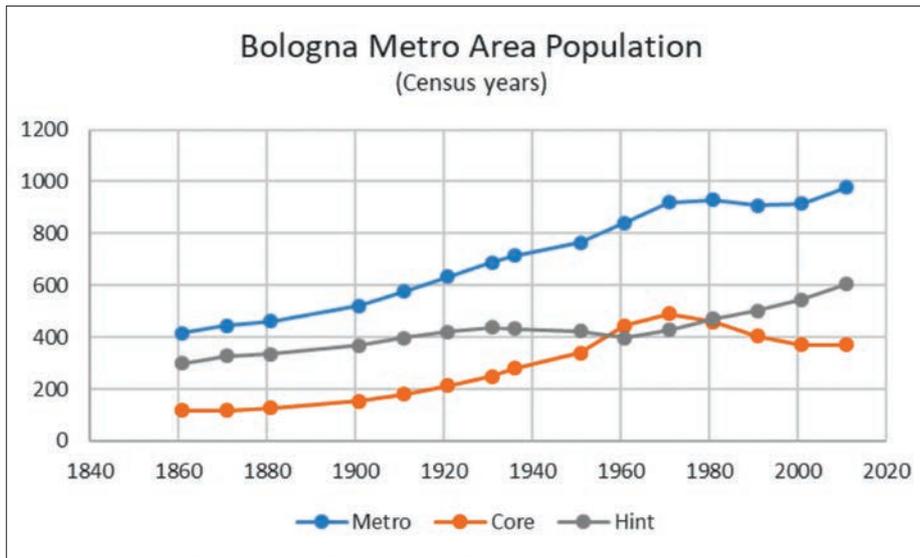


Figura 2: Bologna – crescita demografica dell’area metropolitana tra il 1861 e il 2011²

Fonte : ISTAT – Elaborazione Tuttitalia.it (2018)

II Sviluppo di Bologna dal 1950

2.1 Ripresa postbellica, miracolo economico e crisi (1950-1973)

Tendenze macroeconomiche

Dopo i primi anni della ricostruzione³, compresi tra la fine della guerra e l’ultima parte degli anni Cinquanta/l’inizio degli anni Sessanta, l’Italia passò da paese prevalentemente agricolo e relativamente povero a potenza economica e industriale di livello europeo. Fino al 1964 (e in particolare negli anni del “boom” 1958-63), il paese attraversò la fase del cosiddetto “miracolo economico”, con tassi di crescita industriale superiori all’8% annuo. L’inizio di questo periodo fu caratterizzato da elevati tassi di investimento nei settori pubblico e privato nonché da un notevole successo delle esportazioni. Il contrappeso della crescita determinata da investimenti ed esportazioni fu l’aumento della domanda risultante dal maggior reddito disponibile; infatti la forza lavoro si era spostata dal Sud, prevalentemente rurale, verso il Nord-Ovest, dove l’industria in espansione poteva offrire attività più produttive, in particolare entro i confini del cosiddetto “triangolo industriale” formato da Milano, Torino e Genova. Il circolo virtuoso generò un eccezionale periodo di crescita costante nei quindici anni tra il 1948 e il 1963.

Dopo gli anni del miracolo economico la crescita proseguì ma a un ritmo più lento, a tratti sporadico. Anche l’inflazione, dopo anni, tornò a salire dando inizio ad un periodo di instabilità esacerbato dalla prima crisi petrolifera del 1973⁴.

Economia locale e politica urbana

Al termine della guerra l’economia di Bologna era in ginocchio: le industrie locali del settore metallurgico erano per lo più impossibilitate ad operare, e nel 1948 circa un terzo della forza lavoro era disoccupato. Anche l’agricoltura versava in una situazione analoga, con gravi conseguenze per i braccianti. Solo all’inizio degli anni Cinquanta la produzione e l’occupazione tornarono ai livelli prebellici. Con il “boom” economico su scala nazionale, nel decennio tra il 1950 e il 1960 anche l’economia locale conobbe un rapido sviluppo, accompagnato da profonde trasformazioni. Sia l’agricoltura che le attività manifatturiere beneficiarono degli sforzi profusi in termini di ricostruzione e modernizzazione registrando decisi aumenti di produzione. In effetti le trasformazioni andavano di pari passo in ambedue settori: se è vero che la crescita era iniziata nell’industria, l’agricoltura si andava modernizzando con

l'integrazione di pratiche industriali che consentivano addirittura di cedere forza lavoro agli stabilimenti manifatturieri in espansione, ivi inclusi quelli situati nell'hinterland rurale di Bologna⁵.

Furono molte le imprese fondate in quegli anni nella provincia di Bologna. Solitamente si trattava di piccole aziende specializzate in produzioni di alta qualità e ad elevato contenuto tecnologico, spesso posizionate l'una vicino all'altra. In alcuni casi erano create da tecnici provenienti da imprese più grandi, come avvenuto ad esempio per CAM, prima società italiana a dedicarsi alla progettazione di macchinari per l'imballaggio automatico nei cartoni, e per GD, oggi azienda leader nella fornitura di macchinari ad alta tecnologia per la produzione e l'imballaggio delle sigarette. Il sistema favorì la creazione di quelli che negli anni seguenti sarebbero diventati i distretti industriali dell'area metropolitana di Bologna, ad esempio la cosiddetta "Packaging Valley" e il "polo motoristico". Poco a poco si andò formando una nuova classe imprenditoriale locale e, tra il 1951 e il 1961, l'indice di industrializzazione⁶ della provincia di Bologna raggiunse un valore (151) ampiamente al di sopra della media italiana (124,4)⁷. Nel decennio successivo il processo di industrializzazione proseguì a un passo più spedito e l'economia di Bologna continuò a crescere, seppur con un rallentamento verso la metà degli anni Sessanta.

Per il Comune di Bologna gli anni Sessanta furono un periodo di iniziative infrastrutturali di grande portata. Infatti in quegli anni la città doveva far fronte alla domanda di infrastrutture generata dalla rapida crescita demografica e dal contestuale decollo dell'economia nazionale, di cui l'economia locale era parte integrante. Con l'aumento esponenziale del numero di auto private, l'esigenza di migliorare le strade era sempre più sentita, in particolare per un nodo di trasporto come quello di Bologna. Per agevolare gli spostamenti all'interno della città l'amministrazione locale sostenne la costruzione di una tangenziale; quella costruita tra il 1965 e il 1967 è considerata la prima strada di circonvallazione in Italia. La sua costruzione permise di ridurre il traffico in centro contribuendo così allo sviluppo delle aree industriali nel nord-est della città grazie al più agevole accesso al principale asse stradale della città. Parallelamente, anche la costruzione di una serie di autostrade che collegavano Bologna a Firenze (A1), Taranto (A14) e Padova (A13) contribuì a rendere la città sempre più accessibile. L'intersezione fra le tre autostrade all'altezza di Bologna trasformò la città in uno dei più trafficati snodi d'Italia, consolidando la sua posizione di punto cardine degli assi di trasporto nord-sud.

Nel 1960 la Camera di commercio locale, in collaborazione con l'Aero Club, fondò l'Ente nazionale aviazione civile (ENAC), di cui poi entrarono a far parte anche il Comune, la Provincia, l'Ente per il turismo, alcuni istituti di credito e altre realtà. Grazie ad un piccolo contributo del governo centrale la prima pista di atterraggio divenne operativa alla fine del 1962⁸. Il terminal aeroportuale era ospitato da un'antica villa, originariamente sede dell'Aero Club, mentre per la torre di controllo fu utilizzato un vecchio edificio di epoca bellica. Altro importante investimento infrastrutturale che risale agli anni Sessanta è la Fiera di Bologna, un complesso realizzato nel giro di pochi mesi tra il 1964 e il 1965⁹. Si trattava del primo passo verso la realizzazione del cosiddetto "Fiera District" nella parte nord della città. Nel contesto italiano la tangenziale di Bologna, l'aeroporto e lo sviluppo del polo fieristico rappresentano esempi concreti di pianificazione territoriale innovativa per gli anni Sessanta. Si trattava infatti di progetti caratterizzati da prassi di pianificazione innovative che includevano il ricorso, da parte del Comune, a prestiti erogati da istituzioni finanziarie proprio per sostenere gli investimenti infrastrutturali. Nel 1971 l'assetto istituzionale nazionale si arricchì grazie all'istituzione delle Regioni, un provvedimento che si sarebbe poi rivelato particolarmente importante per lo sviluppo di Bologna.

La città di Bologna mantenne un'amministrazione comunista dalla fine della guerra fino all'inizio degli anni Ottanta¹⁰ e divenne quindi l'esempio per eccellenza utilizzato dal Partito per dimostrare la propria capacità di amministrare. Attraverso l'immagine positiva dell'esperienza alla guida di Bologna, infatti, il PCI intendeva promuovere il proprio ruolo anche a livello nazionale. Da questo punto di vista l'urbanistica svolgeva un ruolo centrale. Ad esempio, il Piano urbanistico di salvaguardia, restauro e risanamento del centro storico fu approvato dal Consiglio comunale nel 1969, sulla base di un documento quadro del 1963. Il Piano, con le sue caratteristiche peculiari, fece parlare di sé anche fuori dall'Italia. Particolarmente importante fu la decisione di promuovere un ampio sistema di trasporto pubblico gratuito¹¹ per disincentivare l'uso delle auto private. Proprio a Bologna nacque uno dei primi piani di edilizia sociale in Italia¹²; tale piano portò non solo all'attuazione di sistemi caratterizzati da soluzioni tecnologiche

e organizzative originali, ma anche all'acquisto di grandi appezzamenti di terreno in aree con potenzialità di espansione¹³. Da ultimo, ma non per importanza, Bologna assunse un ruolo guida nello sviluppo di quella che sarebbe poi stata denominata "politica sociale dei comuni" all'interno della regione Emilia-Romagna, per cui, ad esempio, nel 1963 fu aperto quello che è considerato il primo asilo nido in Italia.

Insomma, il periodo fino al 1973 si rivelò cruciale per lo sviluppo dell'area metropolitana di Bologna. Fu proprio in quegli anni che si delinearono caratteristiche fondamentali dell'assetto istituzionale e dell'economia locale destinate a durare nel tempo e ad influenzare lo sviluppo della regione nei decenni a venire.

Operazioni della BEI

La BEI fu istituita nel 1958 e le sue prime operazioni in Italia erano rivolte principalmente al Mezzogiorno per sostenere lo sviluppo industriale e la realizzazione di infrastrutture di grande portata, soprattutto nel settore dei trasporti. In quel periodo l'impatto della BEI sull'economia di Bologna era, al limite, indiretto ed eventualmente legato a migliorie infrastrutturali in altre parti d'Italia, ad esempio in relazione a tratti della rete autostradale¹⁴.

2.2 Sviluppo dell'economia dei distretti industriali (1973-1992)

Tendenze macroeconomiche

All'instabilità generata dall'"autunno caldo" del 1969 fece seguito la prima crisi petrolifera del 1973. Data la forte dipendenza dalle importazioni di petrolio, l'economia italiana fu duramente colpita dalle due crisi petrolifere degli anni Settanta. La conseguenza fu una fase di stagflazione caratterizzata da scarsa crescita economica, elevata disoccupazione (in particolare tra i giovani) e forte inflazione. Nel 1977 i disoccupati al di sotto dei 24 anni erano ormai 1 milione e l'inflazione non accennava a diminuire; la situazione era esacerbata anche dagli aumenti del prezzo del petrolio registrati nel 1973 e nel 1979. Furono anni caratterizzati da un incremento del deficit pubblico che, con una media pari al 10% del prodotto interno lordo, si mostrava più elevato e persistente di quello di altri grandi paesi industrializzati¹⁵. E proprio quel periodo di scarso rigore di bilancio fu uno dei principali fattori che portarono all'esplosione del debito pubblico italiano. Con l'applicazione di un piano di austerità l'economia si riprese agli inizi degli anni Ottanta: le politiche monetarie restrittive avevano portato ad un calo dell'inflazione, mentre le politiche fiscali e per la crescita avevano generato tagli alla spesa pubblica grazie ai quali il disavanzo pubblico era diminuito. Di conseguenza negli anni Ottanta la crescita economica ripartì. Quelli furono anche anni in cui la perdita relativa di posizione dominante e il peggioramento dei risultati economici delle grandi imprese, incluse quelle statali, erano controbilanciati dallo sviluppo delle piccole e medie imprese, geograficamente concentrate nell'Italia centrale e nel Nord-Est. Si trattava di realtà imprenditoriali, spesso a conduzione familiare e collocate le une vicino alle altre, che contribuirono alla formazione di poli o distretti industriali al di fuori dell'area tradizionalmente occupata dagli stessi, ovvero il Nord-Ovest. Si parla in questo caso dei distretti industriali della cosiddetta "Terza Italia", sorti nel Nord-Est e nelle regioni centrali, tra cui l'Emilia-Romagna¹⁶.

Il periodo compreso tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta fu caratterizzato da un'ondata di privatizzazioni. Il progressivo ridimensionamento del ruolo dello Stato nell'economia lasciò più spazio agli investimenti privati. In relazione allo stesso periodo vanno richiamati anche cambiamenti epocali sulla scena politica ed economica a seguito della caduta del muro di Berlino e della riunificazione della Germania; tali shock portarono a una grave crisi finanziaria in Europa che per l'Italia significò l'uscita della Lira dal Sistema monetario europeo nel 1992¹⁷.

Economia locale e politica urbana

Negli anni Settanta e Ottanta Bologna, come molte altre città europee, dovette confrontarsi con le pressioni generate dalla deindustrializzazione e dalla necessità di adeguare il sistema produttivo locale alle mutate circostanze. In ogni caso, a dispetto dei cambiamenti, il tessuto industriale di Bologna rimase caratterizzato da un sistema di imprese di piccole dimensioni e microimprese fortemente orientate all'esportazione. Gli anni Ottanta vanno comunque ricordati come un periodo di deindustrializzazione caratterizzato anche da uno spostamento del baricentro verso il settore dei servizi. Infatti l'introduzione di determinate innovazioni tecnologiche nei processi

produttivi portò alla perdita di posti di lavoro nel settore secondario a favore del terziario. In quegli anni anche le imprese che avevano portato avanti con successo il processo di innovazione furono colpite dalla crisi, ma riuscirono in qualche modo ad uscirne. Altre invece si trovarono in una situazione estremamente difficile.

Gli anni Ottanta e, soprattutto, gli anni Novanta portarono con sé importanti cambiamenti per quanto riguarda il tipo di sistema produttivo locale. Ad esempio alcune delle società locali di maggiore successo furono acquistate da imprese straniere. Nel 1996 Cagiva, proprietaria della storica casa motoristica Ducati, accettò l'offerta di Texas Pacific Group cedendo una partecipazione del 51% nella società. Successivamente, nel 1998, Texas Pacific Group acquistò gran parte del rimanente 49% acquisendo la titolarità esclusiva di Ducati.

Il Piano urbanistico di salvaguardia, restauro e risanamento del centro storico, approvato dal Consiglio comunale nel 1969, divenne esecutivo nel 1973 e portò alla ristrutturazione conservativa di alcuni quartieri storici di Bologna: il borgo attorno a via Solferino, il complesso San Leonardo vicino a Porta San Vitale, le case di Santa Caterina di Saragozza e il borgo di San Carlo. Successivamente (inizio anni Ottanta), a seguito di un calo demografico in contrasto con le previsioni dei decenni precedenti, la città di Bologna varò un nuovo Piano regolatore generale (1985) che rifiutava nuove espansioni a spese delle aree agricole superstiti e proponeva invece misure a favore di un durevole sviluppo del terziario da localizzare, insieme alle residenze, negli interstizi ineditati della periferia della città.

Operazioni della BEI

Nel periodo in esame aumentò la quota di operazioni della BEI direttamente finalizzate a sostenere l'economia locale all'interno della città di Bologna e nelle aree circostanti. In parte tale aumento era dovuto all'estensione dell'ammissibilità anche allo sviluppo urbano; in virtù di tale provvedimento, adottato alla fine degli anni Ottanta, la BEI poteva concedere prestiti a favore di progetti urbani, in particolare nei settori della rigenerazione integrata e dei trasporti. Tra i progetti finanziati figurano la rivalorizzazione del centro storico e, soprattutto, lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto, ad esempio un nuovo centro cargo per l'aeroporto Guglielmo Marconi e uno scalo merci intermodale (trasporto su strada combinato con quello su rotaia) nei pressi di Bologna. Tra le altre operazioni si possono ricordare quelle riguardanti un parco scientifico in città, l'ampliamento delle reti di distribuzione di gas naturale e la modernizzazione del sistema di approvvigionamento di acqua potabile. Gli investimenti così sostenuti erano localizzati sia all'interno di Bologna che nelle aree circostanti e riguardavano settori fondamentali per lo sviluppo metropolitano, in particolare i trasporti. Tuttavia il coordinamento con le decisioni di investimento degli attori locali, soprattutto con la strategia di sviluppo urbano del Comune di Bologna, era scarso e sporadico, come dimostra il fatto che molti progetti rientravano in operazioni di più ampio respiro nell'ambito di programmi nazionali finanziati dallo Stato¹⁸.

2.3 Mercato unico, euro e globalizzazione (1992-2007)

Tendenze macroeconomiche

Il periodo si aprì con l'espulsione della Lira italiana dal Sistema monetario europeo nel settembre 1992 ("mercoledì nero") e la pesante svalutazione che ne conseguì. Inoltre, la prima metà degli anni Novanta rappresentò un momento di profonde trasformazioni politiche destinate a lasciare il segno a livello sia nazionale che locale. All'inizio del periodo in esame la lotta alla corruzione nelle sfere amministrative e politiche condotta dalla magistratura¹⁹ portò a una crisi dei partiti tradizionali che trasformò completamente la scena politica italiana.

La partecipazione dell'Italia al processo di adesione all'unione monetaria europea ebbe importanti conseguenze a livello di finanze pubbliche. Alcune delle riforme introdotte a partire dal 1992 — quali il risanamento dei conti pubblici, la politica dei redditi e una politica monetaria restrittiva — permisero all'economia italiana di avvicinarsi ai valori macroeconomici necessari per aderire all'unione monetaria. Il disavanzo pubblico fu riportato al di sotto del 3% del PIL, l'inflazione (effettiva e prevista) scese fino a livelli in linea con quelli registrati nel resto d'Europa, e i tassi di interesse si abbassarono sensibilmente. Grazie ai risultati così ottenuti l'Italia riuscì ad entrare nell'unione monetaria nel 1999 e ad adottare l'euro²⁰.

Tuttavia i cambiamenti verificatisi nella prima metà degli anni Novanta avevano notevolmente alterato il contesto economico in cui le aziende si trovavano ad operare²¹. Innanzitutto, la crescente integrazione tra mercati reali e mercati finanziari, unita alle maggiori esposizioni verso le economie emergenti, aveva inasprito la concorrenza. In secondo luogo, la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) aveva trasformato radicalmente i sistemi di produzione e i percorsi di innovazione, contribuendo così ad accelerare la globalizzazione dei mercati. In terzo luogo, proprio in ragione delle misure macroeconomiche di stabilizzazione adottate per entrare a far parte dell'Unione economica e monetaria (UEM), la svalutazione della moneta non rappresentava più un'opzione percorribile per riguadagnare competitività. Le imprese italiane non reagirono tempestivamente ai cambiamenti adottando le opportune misure di ristrutturazione dei processi produttivi ed anzi, con le riforme introdotte nel mercato del lavoro, esse furono incentivate a rimanere ancorate ai settori tradizionali ad alta intensità di manodopera nonché a quelli basati su tecnologie meno avanzate e caratterizzati da una minor differenziazione dei prodotti.

Di conseguenza, a dispetto delle riforme introdotte e dei tassi di interesse ridotti, tra il 1995 e il 1999 si registrò una crescita economica pari all'1,5% annuo soltanto, a fronte di una media dell'area dell'euro che si aggirava intorno al 2%²². Il fenomeno era imputabile a una molteplicità di fattori tra cui la sensibile contrazione delle esportazioni fin dall'inizio del 1998. Tra il 1996 e il 2000 la quota di esportazioni mondiali dell'Italia registrò un notevole calo, passando dal 4,7% al 3,7%²³. Secondo un'opinione ampiamente condivisa, quelli furono anni di opportunità perse per l'economia nazionale, anni in cui l'Italia non fu in grado di attuare le riforme strutturali necessarie per modernizzare il paese, che invece rimase assolutamente vulnerabile alla crisi del 2008.

Economia locale e politica urbana

Nel periodo in esame il modello di sviluppo portato avanti dai distretti industriali di piccole e medie imprese (PMI) dell'Emilia-Romagna dava ancora risultati positivi nonostante la minaccia rappresentata dalla crescente concorrenza internazionale. Il sistema locale risentì in certa misura della situazione facendo registrare diversi periodi di recessione in corrispondenza delle alterne vicende attraversate dall'economia nazionale, ma in generale mostrò una buona resilienza. Flessibilità nella specializzazione, innovatività dei processi e utilizzo di strumentazioni a controllo numerico rappresentavano il comune denominatore del settore industriale regionale, anche a livello di piccole imprese²⁴.

Per quanto riguarda gli investimenti, Bologna si trovò al centro di diverse migliorie di grande portata nel settore dei trasporti promosse dal governo nazionale tra la fine degli anni Novanta e gli anni Duemila. Tra queste si può ricordare la linea ferroviaria ad alta velocità tra Milano e Bologna, grazie alla quale il tempo di percorrenza era passato da 105 a 60 minuti; il più rapido collegamento favorì il pendolarismo tra le due città con probabili benefici anche per gli investimenti aziendali all'interno delle stesse. Un nuovo tratto dell'autostrada Firenze-Bologna sarà ultimato nel 2019 e andrà a sostituire quello ormai obsoleto costruito negli anni Sessanta, consentendo così di ridurre il tempo di percorrenza da 90 a 50 minuti.

Nel 1998 Bologna fu inclusa tra le Capitali europee della cultura per l'anno 2000. La città colse l'opportunità per valorizzare il proprio patrimonio storico e culturale attraverso una serie di mostre ed eventi. Il 2000 fu inoltre segnato da un'importante innovazione in termini di approccio alla pianificazione urbana grazie all'approvazione della Legge regionale n. 20/2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio". In base a tale Legge, il Piano regolatore generale veniva sostituito da tre diversi strumenti atti a definire, rispettivamente, i momenti strategico, di regolamentazione e di attuazione del processo di pianificazione. Si trattava del Piano strutturale comunale (PSC), del Regolamento urbanistico ed edilizio (RUE) e del Piano operativo comunale (POC). Nel 2004 il Consiglio provinciale approvò il nuovo Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)²⁵ per lo sviluppo del territorio della provincia di Bologna (coincidente con quello della città metropolitana ufficialmente istituita nel 2011); tale Piano riorganizzava la struttura delle aree residenziali e degli insediamenti urbani di nuova costruzione coniugandola con i progetti di grande portata nel settore della mobilità nell'intento di migliorare le condizioni socio-economiche ma tutelando nel contempo le risorse ambientali. Il Piano territoriale contrastava la dispersione insediativa sul territorio provinciale a vantaggio di uno sviluppo compatto che comprendesse anche la riqualificazione

del capoluogo. L'obiettivo era realizzare una rete integrata del trasporto collettivo e riorganizzare il sistema della mobilità privata. Un'altra finalità era il rilancio nello scenario internazionale dell'ambito bolognese attraverso la valorizzazione delle sue funzioni d'eccellenza a livello di sviluppo sostenibile.

Un'ulteriore innovazione è rappresentata dal lancio, nel 1995, della rete Iperbole²⁶, il primo esempio di rete civica in Italia destinato a promuovere l'utilizzo di servizi informatici collettivi. Inizialmente concepita come portale di accesso a Internet per i residenti, la rete Iperbole si è ormai trasformata in una piattaforma strutturata per la partecipazione dei cittadini e l'e-government.

Operazioni della BEI

Nel periodo in esame aumentò la convergenza tra le operazioni della BEI e la strategia di investimento dei principali attori dell'area metropolitana, con particolare riferimento al Comune di Bologna, a favore del quale nel 1999 fu approvato il primo prestito quadro ("Bologna Ambiente Urbano"), seguito da due operazioni simili nel 2002 e nel 2006. Il prestito fu uno dei primi nel suo genere²⁷ ed inaugurò un tipo di prodotto poi esteso a diversi altri enti locali, prima in Italia e poi in altri Stati membri dell'UE. Negli anni il prestito quadro si è trasformato in una delle colonne portanti delle attività di finanziamento della BEI a favore dell'ambiente urbano e degli enti locali²⁸. All'epoca Bologna fu scelta per questa operazione pionieristica proprio per la sua reputazione in termini di buona amministrazione.

L'approccio dei prestiti quadro offriva alla BEI la possibilità di finanziare progetti di minore entità rientranti in più ampie strategie di sviluppo urbano sostenibile. Da un lato questo permetteva di aggirare alcune delle restrizioni associate all'ammissibilità dei soli progetti di notevole entità²⁹, ma dall'altro comportava l'esigenza di delegare alcune delle funzioni di selezione ed esecuzione dei progetti all'ente locale, con conseguente necessità per la BEI di ripensare le proprie procedure di approvazione e sorveglianza. La prima operazione (52 milioni di euro a copertura del 25% circa del costo degli interventi, in linea con i criteri di ammissibilità della BEI) era finalizzata a sostenere gli investimenti di cui al Programma triennale dei lavori pubblici del Comune per il periodo 1999-2001. Tra le caratteristiche innovative dell'operazione si può annoverare la convergenza tra la strategia di investimento, di cui al Programma dei lavori pubblici, e i criteri di ammissibilità dello strumento della BEI in un'ottica di promozione della politica europea in materia di sviluppo urbano sostenibile. Ulteriore caratteristica fondamentale del prodotto era la sua flessibilità in termini di velocità di assorbimento dei fondi e di selezione finale degli interventi. Infatti, ciò che veniva approvato era una linea di credito alla quale il Comune era libero di attingere o meno in funzione delle esigenze di finanziamento dei singoli interventi da attuare (scelti tra quelli inclusi nel Programma triennale nel rispetto dei criteri concordati). Tra gli interventi ammissibili si possono ricordare la ristrutturazione e la riqualificazione di edifici storici quali il teatro municipale, la vecchia Sala Borsa e una fabbrica di tabacco (Manifattura Tabacchi), il rifacimento di aree e parchi pubblici all'aperto, il miglioramento dell'illuminazione pubblica e della qualità delle strade, l'ampliamento di piste ciclabili e corsie preferenziali per gli autobus nonché le migliorie agli edifici del museo civico e della biblioteca.

Tra le altre operazioni approvate nel periodo in esame figurano progetti di grande portata nell'ambito delle infrastrutture di trasporto, nella fattispecie l'ammodernamento del tratto autostradale Firenze-Bologna (sulla A1 Milano-Roma), la modernizzazione e l'espansione dell'aeroporto, l'ampliamento del principale scalo merci intermodale di Bologna e la tratta Milano-Bologna della rete ferroviaria ad alta velocità. Bologna è uno dei principali nodi del traffico in Italia e non è da escludere che il sostegno a diverse modalità di trasporto abbia contribuito non solo alla conservazione, da parte della città, della propria posizione di vantaggio quale snodo centrale, ma anche alla creazione di sinergie con gli investimenti nella rigenerazione e nella riqualificazione delle aree urbane. Nello stesso periodo la BEI sostenne, attraverso prestiti diretti, anche il Centro Agricolo-Alimentare di Bologna (CAAB), per il trasferimento del mercato ortofrutticolo fuori dal centro della città, diverse sedi dell'Università di Bologna, al fine di migliorare le relative dotazioni, e alcune fabbriche di piastrelle in ceramica allo scopo di renderle più moderne. Si tratta di operazioni in cui è ravvisabile un'ulteriore evoluzione dei prestiti volta a sostenere il passaggio allo sviluppo di un'economia incentrata su servizi avanzati e innovazione, in linea con la strategia di sviluppo urbano della città-regione (tendenza, come si vedrà, destinata ad accentuarsi dopo il 2007).

2.4 Grande recessione e periodo successivo (dal 2008 in poi)

Tendenze macroeconomiche

Dopo le prime avvisaglie della crisi finanziaria, manifestatesi già nel 2007, ha avuto inizio la Grande recessione, che si è abbattuta sulla maggior parte delle economie industrializzate con una forza senza precedenti. L'Italia è risultata più duramente colpita da questa grave crisi economica e sociale rispetto ad altre realtà europee. La recente ripresa si è dimostrata di lieve entità e il declino dell'economia italiana, in termini relativi, non si è fermato. Va tuttavia rilevato che la lentezza della crescita nasconde in realtà profonde differenze a livello regionale e, come si vedrà, lo sviluppo dell'economia metropolitana di Bologna ne è un chiaro esempio. La diversità territoriale nella risposta alle difficoltà dell'economia italiana negli ultimi decenni è rappresentata nella figura 3³⁰.

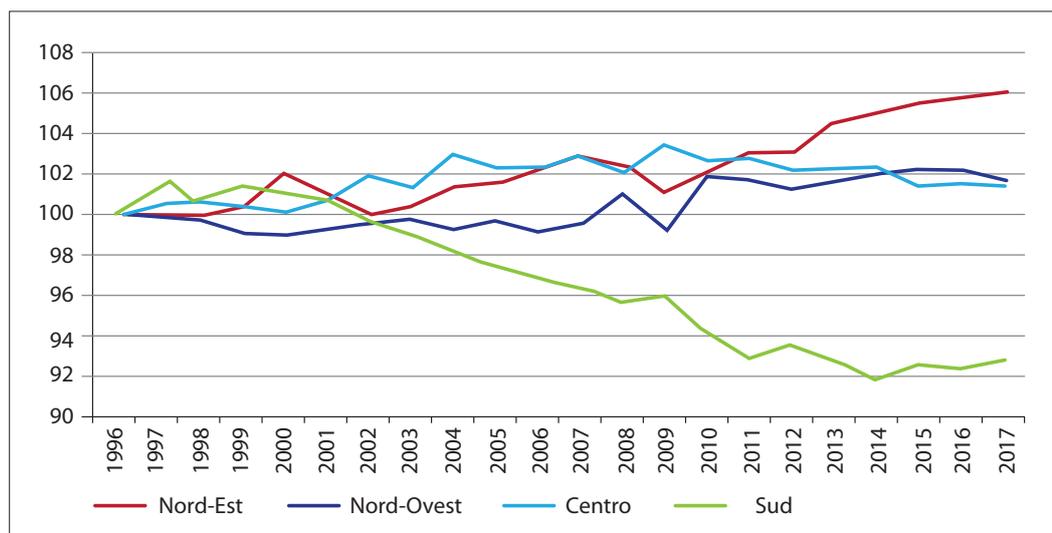


Figura 3: geografia della produttività totale dei fattori 1996-2017³¹

Fonte: Confcommercio (2018)

La figura 3 indica che, in un periodo in cui la produttività generale dell'economia italiana attraversava una fase di stagnazione, si sono registrate notevoli differenze geografiche in termini di crescita della produttività stessa. Le regioni del Nord-Est, inteso come comprensivo dell'Emilia-Romagna, hanno ottenuto risultati decisamente migliori rispetto al resto del paese, soprattutto a partire dal 2009. Emerge un dato interessante, e cioè che i differenziali di produttività trovano un parallelo nel contesto amministrativo (governance) per quanto riguarda il livello di criminalità nonché la qualità del capitale umano e delle infrastrutture (accessibilità dei trasporti in primis)³². La capacità dell'area metropolitana di Bologna di mantenere valori positivi nelle quattro categorie citate può senz'altro rivelarsi un fattore determinante per la crescita della produttività locale negli anni a venire.

Economia locale e politica urbana

Durante la crisi l'amministrazione di Bologna e il territorio metropolitano hanno dovuto affrontare, come il resto del paese, una grave contrazione delle attività economiche. Gli effetti di tale contrazione sono stati esacerbati dalla significativa riduzione dei trasferimenti di fondi dal governo centrale nonché dalla diminuzione dei contributi da parte della Regione. La Città metropolitana ha risposto alla crisi con un rigoroso contenimento delle spese operative, un piano di rientro progressivo del debito e con un aumento della pressione fiscale locale sulla proprietà immobiliare. Nonostante i limiti di spesa imposti negli anni della crisi, Bologna ha mantenuto gli investimenti nella rigenerazione e nella riqualificazione urbane³³ sostenendo grandi progetti innovativi come ad esempio Fabbrica Italiana Contadina (FICO Eataly World), un parco tematico dedicato alla gastronomia situato nel Centro Agricolo Alimentare, e il Marconi Express, una linea ferroviaria a binario unico che copre i 5 km di distanza tra l'aeroporto e la stazione ferroviaria centrale³⁴.

Grazie ad un saldo migratorio positivo, la crescita demografica non si è arrestata. Negli ultimi dieci anni l'area metropolitana di Bologna ha registrato 55 000 nuovi arrivi, e a fine 2017 la sua popolazione aveva raggiunto quota 1 011 000 abitanti. L'aumento ha riguardato soprattutto i comuni limitrofi (circa 40 000 persone) ma in parte anche la città stessa (15 000 abitanti circa). Il fenomeno è illustrato dalle figure 4, 5 e 6, che coprono un lasso di tempo più lungo evidenziando altresì la recente crescita del numero di residenti nati all'estero, pari ormai al 12% della popolazione dell'area metropolitana di Bologna.

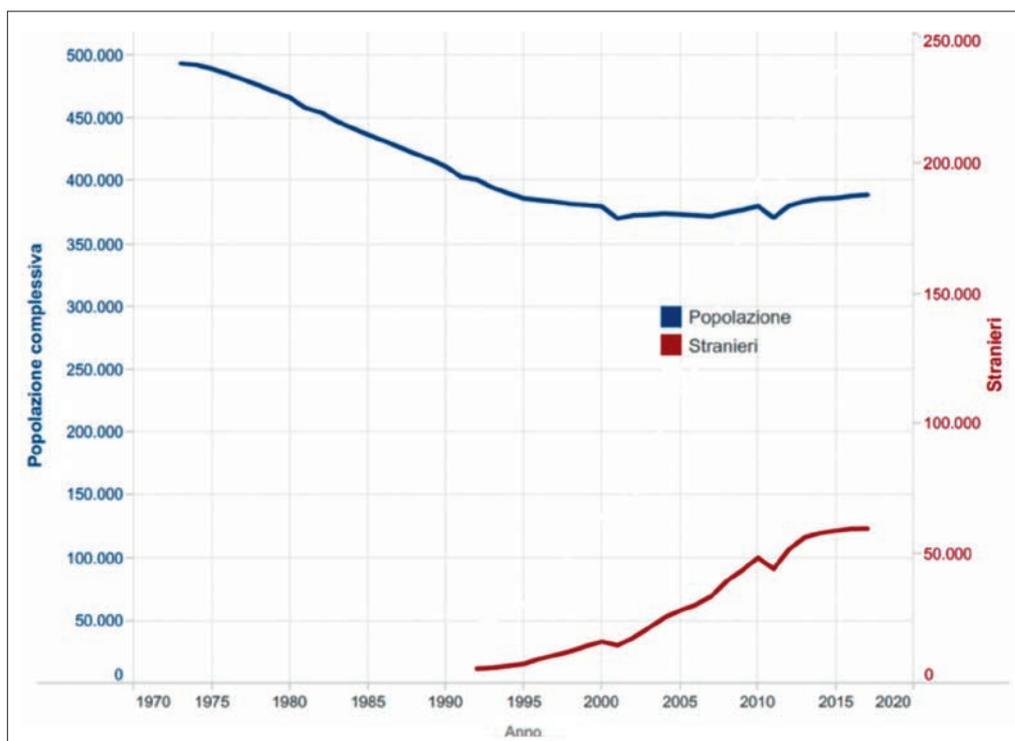


Figura 4: popolazione 1973-2017 – comune di Bologna (area metropolitana in senso stretto)³⁵

Fonte: Città metropolitana di Bologna (2018)

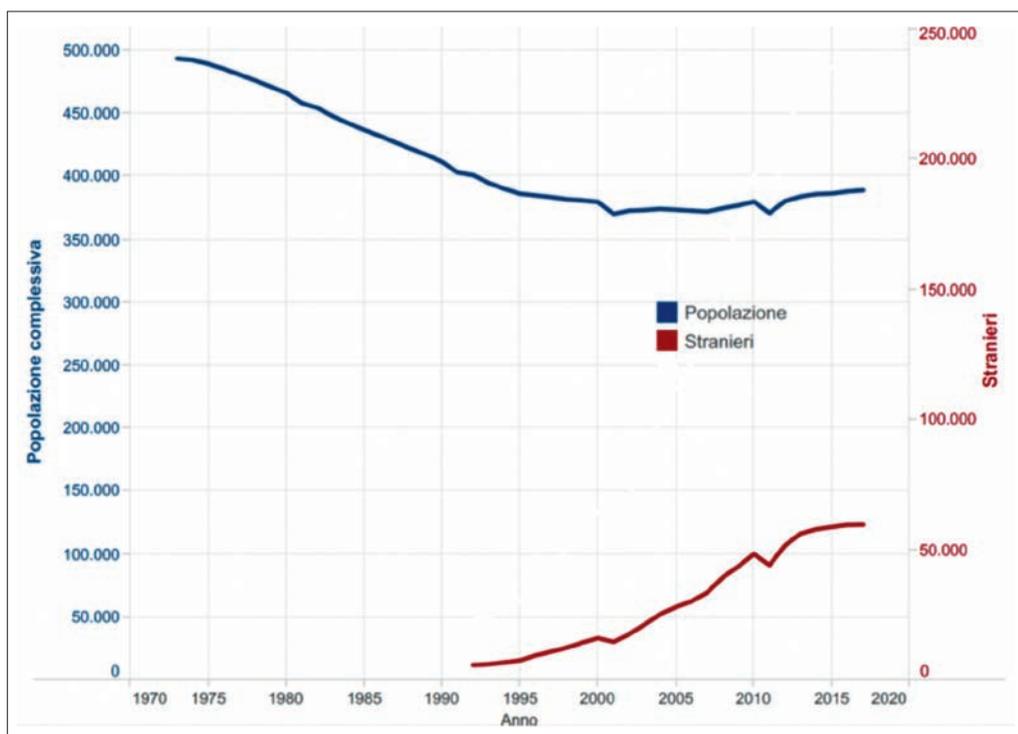


Figura 5: popolazione 1973-2017 – resto dell'area metropolitana (hinterland)

Fonte: Città metropolitana di Bologna (2018)

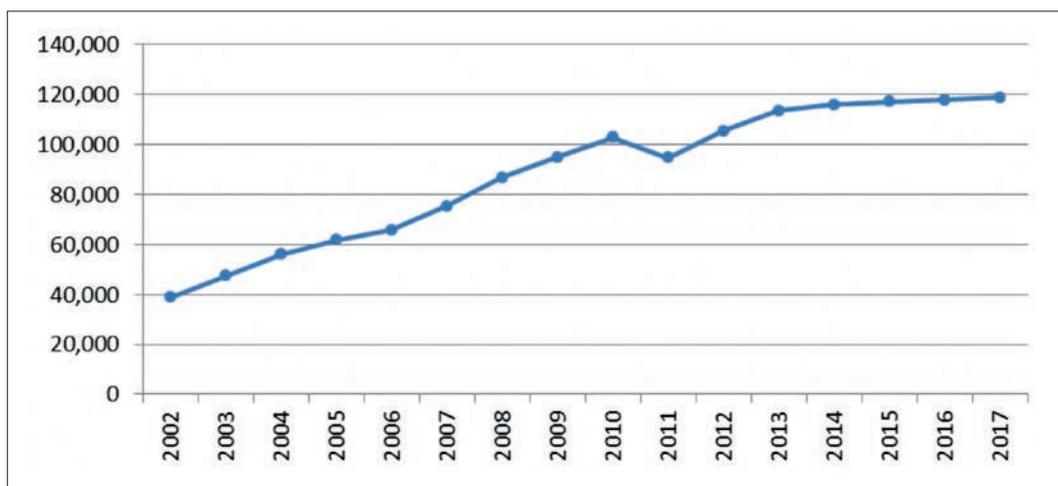


Figura 6: residenti stranieri dell'area metropolitana³⁶

Fonte: Città metropolitana di Bologna (2018)

Il generale aumento della popolazione residente si è verificato in un contesto di tassi di nascita in calo, sostanzialmente in linea con la media del resto d'Italia. Ne consegue che, negli anni successivi alla recessione, il saldo migratorio positivo ha compensato quello naturale negativo, a conferma del grande potere di attrazione che Bologna continua ad esercitare. Malgrado il saldo demografico naturale negativo, anche il numero di bambini tra 0 e 15 anni ha comunque subito un aumento negli ultimi anni, soprattutto grazie all'afflusso netto di famiglie più giovani con bambini, molte delle quali di origine straniera. Queste tendenze, unite alla contrazione del reddito medio disponibile e alla maggiore povertà registrata a Bologna³⁷, hanno generato un aumento della domanda di servizi sociali, i quali dovranno far fronte alla duplice sfida rappresentata dagli aumenti ai due estremi dello spettro della popolazione – i giovani e gli anziani – con le rispettive esigenze specifiche in termini di servizi.

Nel 2008 il Comune di Bologna ha approvato il nuovo Piano strutturale comunale. Il Piano individua “Sette Città” all’interno del comune, intese come aree che presentano diversi margini di sviluppo e che devono essere integrate in un programma omogeneo di trasformazione dell’intera area urbana. Il Piano individua vari progetti infrastrutturali per ciascuna “Città”.

LE SETTE CITTÀ

Le “Sette Città” sono:

- la Città della Ferrovia, che identifica la catena degli spazi urbani (la nuova stazione ferroviaria, l’aeroporto, il polo fieristico e i luoghi della direzionalità) pensati per catalizzare le attività internazionali;
- la Città della Tangenziale, che identifica gli insediamenti addossati alla tangenziale a nord della città in un’ottica di recupero della relativa abitabilità e di minore separazione spaziale;
- la Città della Collina, che intende attribuire nuove funzioni urbane alla zona collinare a sud-ovest della città a seguito della progressiva riduzione dei suoi usi;
- la Città della Via Emilia Ponente, che recupera, ad ovest di Bologna, l’importante relazione tra la storica strada e gli insediamenti circostanti;
- la Città della Via Emilia Levante, che punta a ristabilire le funzioni urbane lungo il raccordo nella parte orientale della città mediante l’introduzione di un nuovo sistema di trasporto pubblico, la riduzione del traffico privato e la riqualificazione degli spazi collettivi;
- la Città del Reno, che identifica il paesaggio del fiume che scorre a ovest come legante di una città metropolitana discontinua, costituita da insediamenti prevalentemente residenziali;
- la Città del Savena riprende il tema, ormai radicato nell’urbanistica bolognese, del doppio parco fluviale (a est come a ovest)³⁸.

Nell’ultimo decennio, come in molte altre città europee, la strategia di sviluppo urbano postindustriale prospettata dall’amministrazione di Bologna ha incluso anche il modello della “città creativa”. La strategia di sviluppo del territorio sottesa al Piano strutturale comunale prevede il potenziamento dei servizi avanzati, con particolare riferimento ai settori della finanza, dell’alta tecnologia industriale, dell’informazione e della comunicazione, in quanto elemento rientrante tra i principali obiettivi strategici che Bologna intende perseguire in futuro. L’ampliamento del settore dei servizi avanzati è considerato essenziale per garantire alla città il mantenimento della propria posizione competitiva nel territorio. A tale proposito il fatto che Bologna si sia recentemente posizionata in testa alla classifica delle “città intelligenti” in Italia³⁹ indica che la strada intrapresa per conseguire gli ambiziosi obiettivi previsti è quella giusta.

Altra fondamentale area di intervento riguarda la resilienza, come dimostra l’approvazione, nel giugno 2012, del Piano d’Azione per l’Energia Sostenibile (PAES) per una “Bologna resiliente”⁴⁰, a sua volta fondato sull’iniziativa BLUE AP (Bologna Local Urban Environment Adaptation Plan), il piano di adattamento locale ai cambiamenti climatici⁴¹. Scopo di tale Piano era la lotta contro le conseguenze dei cambiamenti climatici di cui risente Bologna, in particolare ondate di calore, siccità e inondazioni. Entrambi i documenti sono fondamentali ed hanno delineato la strategia di resilienza della città sottesa ai piani di investimento del Comune, ivi inclusi quelli sostenuti dalla BEI nel 2016 mediante il prestito quadro “Città resiliente”. Il Piano d’Azione per l’Energia Sostenibile comprende diverse aree di azione: edifici pubblici e illuminazione pubblica, edifici residenziali, forestazione urbana, mobilità e trasporti, produzione di energia e partecipazione dei settori terziario e produttivo al conseguimento degli obiettivi in materia di energia sostenibile. Si tratta quindi di un processo assolutamente nato “dal basso”, in virtù di un modello partecipativo che non solo ha coinvolto attivamente i cittadini, ma che è stato costruito anche grazie ad un approccio di collaborazione pubblico-privato basato sulla partecipazione diretta degli operatori privati.

Da gennaio 2015 Bologna è uno dei dieci centri urbani italiani appartenenti alla categoria delle cosiddette “città metropolitane”. Il suo territorio, che corrisponde a quello dell'ex provincia di Bologna, comprende, oltre al comune di Bologna, anche altri 54 comuni⁴². Le responsabilità in materia di pianificazione precedentemente attribuite all'amministrazione provinciale sono ora di competenza della Città metropolitana. Nel 2011 è stato emanato il Piano Strategico Metropolitano (PSM) per la città di Bologna. Il Piano individua quattro aree di intervento e investimento a livello strategico: Innovazione e sviluppo, Ambiente, Assetti urbani e mobilità, Conoscenza, Educazione e cultura, Benessere e coesione sociale. In tale contesto il Piano ha individuato 67 progetti da attuare per promuovere uno sviluppo locale condiviso e improntato alla coesione.

Negli ultimi anni, i risultati economici conseguiti dalla regione Emilia-Romagna e, al suo interno, dall'area metropolitana, sono stati più positivi rispetto a quelli registrati a livello nazionale. Dal 2011 il tasso di crescita del PIL registrato è superiore a quello nazionale e, stando alla banca dati delle aree metropolitane dell'OCSE, nel 2014 Bologna vantava il secondo miglior PIL pro capite delle aree metropolitane d'Italia dopo quello di Milano⁴³.

Ad oggi la città metropolitana di Bologna è: un nodo infrastrutturale e punto di accesso di fondamentale importanza verso cui convergono diversi flussi di persone, attratte dalla presenza di strutture e funzioni di eccellenza; un importante centro fieristico (il secondo per estensione in Italia); un'area specializzata in determinati settori produttivi (ad esempio l'industria meccanica di precisione e gli imballaggi); un centro di attrazione che offre attività culturali, per il tempo libero e di commercio al dettaglio; una piattaforma logistica di rilevanza nazionale; un punto di riferimento per i servizi sanitari che può contare su un sistema ospedaliero all'avanguardia e su un solido settore farmaceutico e biomedico; un prestigioso polo universitario.

Operazioni della BEI

Fin dal 2008 la BEI ha sostenuto la strategia di investimento degli attori locali e i loro sforzi volti a superare l'impatto negativo della recessione attraverso diverse operazioni potenzialmente in grado di incidere sullo sviluppo dell'area metropolitana. Come già avveniva in precedenza, i prestiti hanno risposto alle esigenze di finanziamento di diversi investitori chiave, oltre che del Comune di Bologna e di altri enti pubblici. Per quanto riguarda il settore delle infrastrutture si possono citare l'ammodernamento dell'autostrada Bologna-Firenze tra il 2012 e il 2013⁴⁴ e le misure di ricostruzione post-sisma in tutta l'Emilia-Romagna nel 2015⁴⁵. Oltre alle infrastrutture, i prestiti hanno sostenuto anche altri settori di fondamentale importanza per il successo dell'economia metropolitana, molto spesso facendo seguito a precedenti operazioni con gli stessi beneficiari. Tra gli interventi in questione si possono citare quelli a sostegno dei piani di investimento di Hera, una società multiservizi (multiutility) con sede a Bologna ma attiva in diverse regioni del nord-est, oppure l'operazione riguardante la strategia di ricerca e sviluppo di SASIB, una delle imprese più innovative dell'area metropolitana⁴⁶, leader nell'ambito della “Packaging Valley”.

Nel 2018 è stato concesso un prestito di 130 milioni di euro all'Università di Bologna – finora il più cospicuo a favore di un'università italiana – per sostenere il suo piano di investimenti quinquennale comprendente la modernizzazione e l'espansione dei campus di Bologna, Forlì, Cesena, Ravenna e Rimini. I lavori riguarderanno una superficie di circa 130 000 m² e particolare attenzione sarà riservata al carattere antisismico e all'efficienza energetica degli edifici.

Nel periodo post-recessione la BEI ha continuato a sostenere il Comune di Bologna attraverso lo strumento dei prestiti quadro. Come già accennato, si tratta di un prodotto che, fin dalle prime operazioni di questo tipo intraprese in Italia alla fine degli anni Novanta, si è trasformato in uno dei principali strumenti di sostegno per le strategie di investimento a lungo termine di città e regioni⁴⁷. L'ultima operazione di questo tipo, il prestito quadro “Bologna città resiliente” approvato nel 2016 per un valore di 50 milioni di euro, rappresenta un esempio di sostegno per la strategia innovativa del Comune di Bologna, il cui piano di investimenti triennale si fonda sui documenti strategici citati nelle pagine precedenti. Si tratta di un prestito a favore di una strategia di investimento incentrata sulla sostenibilità e sul miglioramento del parco immobiliare urbano attraverso, ad esempio, misure di ristrutturazione di edifici scolastici, la realizzazione di piste ciclabili, interventi antisismici nonché di conservazione e riqualificazione

delle aree urbane. Il piano di investimenti pluriennale del Comune comprende anche un progetto volto alla conservazione e al miglioramento di parte dei 40 km di portici medievali che costeggiano le strade del centro storico di Bologna, ovvero una delle peculiarità per cui la città è famosa nel mondo e che le è valsa la proposta di inclusione nel Patrimonio mondiale dell'UNESCO. L'iniziativa fa seguito a quattro prestiti quadro simili concessi tra il 1999 e il 2011, per un importo complessivo di 317 milioni di euro.

III Conclusioni

La strategia e l'offerta di prodotti/servizi finanziari della BEI si sono evolute nel tempo realizzando una maggiore convergenza con i piani di sviluppo di Bologna. La figura 7 contiene una sintesi delle principali tappe di questo processo.

Figura 7: Bologna - cronologia degli eventi

	1955	Approvazione del nuovo Piano regolatore generale
	1963	Apertura del primo asilo nido in Italia
Approvazione del primo piano di sviluppo socio-economico urbano in Italia (Programma di sviluppo della città e del comprensorio)	1963	
Approvazione del Piano per l'edilizia economica e popolare di Giuseppe Campos Venuti	1964	
	1967	Apertura della tangenziale
Affidamento del progetto per un nuovo Centro direzionale a Kenzō Tange	1970	
	1971	Istituzione della Regione Emilia-Romagna
	1985	Trasferimento della sede della Regione nel Fiera District
Lancio della rete informatica Iperbole	1995	
Capitale europea della Cultura	1998	
Elezione di un sindaco di centro-destra che pone fine ad oltre 50 anni di predominio della sinistra	1999	Primo prestito quadro "Ambiente Urbano"
Nuova legge regionale sulla pianificazione territoriale	2000	
Prima posizione nella classifica della qualità della vita realizzata da "Il Sole 24 Ore"	2007	
	2009	Inaugurazione della linea ferroviaria ad alta velocità Milano-Bologna-Firenze
Approvazione del Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES) per una "Bologna resiliente"	2012	
Aumento della disoccupazione dal 2% del 2008 all'8%	2013	Accordo tra la Provincia e il Comune sul Piano Strategico Metropolitano

	2015	Inserimento ufficiale di Bologna tra le dieci città metropolitane d'Italia
Prestito quadro "Città resiliente"	2016	Prima posizione nella classifica delle "città intelligenti" in Italia
	2017	Superamento della soglia del milione di abitanti nell'area metropolitana
	2018	Prestito all'Università di Bologna
	2019	Fine prevista dei lavori per la nuova autostrada Bologna-Firenze

L'efficienza amministrativa e la qualità dei servizi locali che tradizionalmente caratterizzano Bologna hanno contribuito a dotare la città degli strumenti necessari per affrontare con successo (in media meglio di altre città europee e italiane) le sfide che via via si sono presentate negli anni. Questa tradizione di buon governo locale e la resilienza relativa dell'economia regionale (basata su un modello di "flessibilità nella specializzazione") sono fattori che si rafforzano a vicenda. Essi hanno contribuito al conseguimento di risultati economici relativamente buoni se paragonati a quelli del resto d'Italia. E questo vale anche per gli anni della recessione, come dimostrano i diagrammi di seguito riportati in cui Bologna viene paragonata ad altre città metropolitane in Italia. La figura 8 mostra come l'area sia riuscita a mantenere una certa crescita del PIL anche durante la recessione, con un primato di Bologna sulle dieci città metropolitane italiane anche a livello prospettico (biennio 2015-2017). L'andamento del valore aggiunto per abitante tra il 2000 e il 2016 conferma come, nel corso degli anni, Bologna abbia mantenuto la propria posizione di vantaggio nei confronti dell'Emilia-Romagna e della media nazionale.

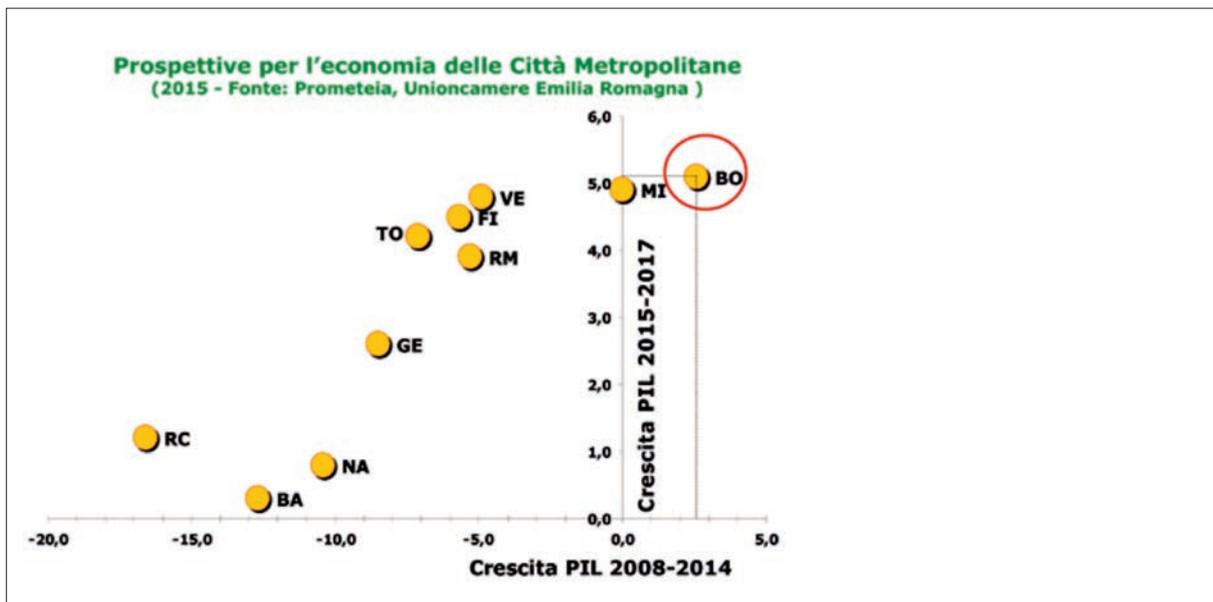


Figura 8: città metropolitane in Italia⁴⁸ – prospettive di crescita comparate

Fonte: Piano Strategico Metropolitano (2016)⁴⁹

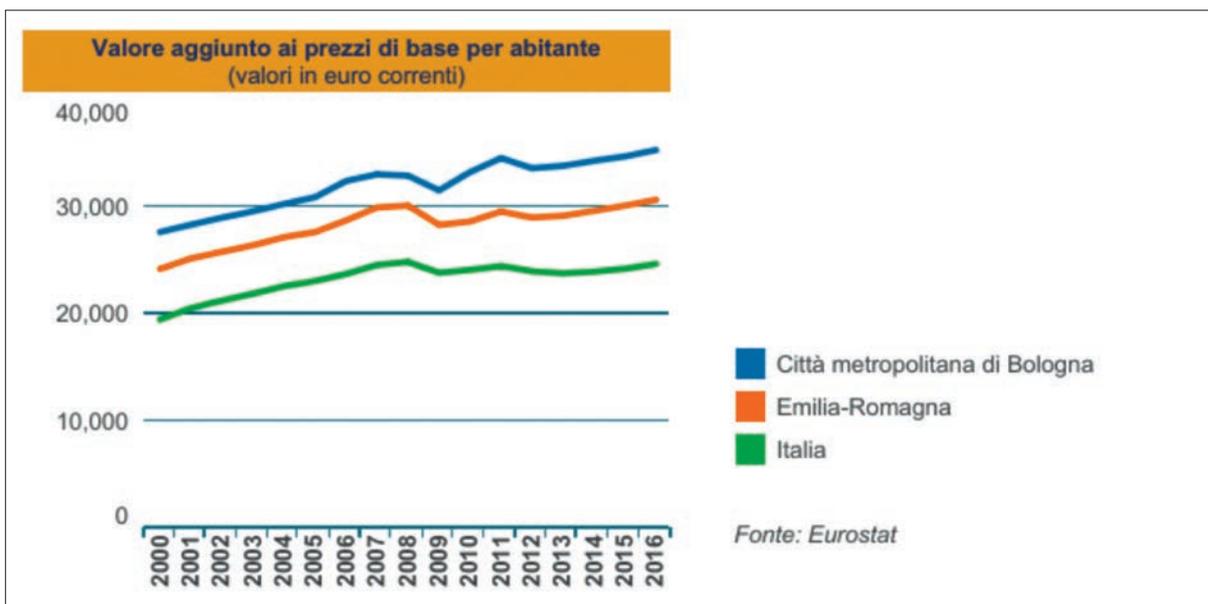


Figura 9: valore aggiunto per abitante 2000-2016

Fonte: Comune di Bologna (2018)⁵⁰

Sebbene la città e la regione siano uscite dalla crisi economica più rapidamente del resto d'Italia, la ripresa è stata lenta e dolorosa, se paragonata a quella di altre realtà analoghe europee. Le sfide che attendono l'economia dell'area in questione sono enormi. Infatti, nonostante i risultati relativamente buoni registrati, non solo rimangono gli strascichi della recessione da risolvere, ma sono anche insorti nuovi problemi, tra cui povertà, esclusione e invecchiamento della popolazione, che, a dispetto di un contesto economico metropolitano globalmente positivo, sono andati aggravandosi⁵¹. Si tratta tuttavia di questioni che vanno risolte senza compromettere il carattere sostenibile dell'economia dal punto di vista ambientale, né la spinta innovativa dell'economia stessa in quanto obiettivi che vanno invece rafforzati. In un contesto economico di aperta concorrenza sarà difficile non solo conseguire e mantenere un'economia digitale e della conoscenza di successo ma anche coniugarla con la sostenibilità ambientale e la crescita inclusiva. La resilienza economica locale può tuttavia contare su un ricco ecosistema popolato da una pluralità di soggetti pubblici e privati in grado di collaborare e dare vita a soluzioni innovative per le sfide economico-sociali.

Con il tempo la strategia di sviluppo della Bologna metropolitana per il prossimo futuro si è andata sviluppando attorno a tre filoni di intervento. Il primo è incentrato sullo sviluppo intelligente e prende le mosse dalla tradizione di soluzioni innovative e improntate alla tecnologia per le sfide urbane. Il secondo riguarda la sostenibilità e la resilienza e si basa sulla tradizione di tutela dell'ambiente, sia naturale che antropico. Il terzo, qualità della vita e sviluppo inclusivo, si fonda su una cultura dell'attenzione nell'erogazione dei servizi a livello locale e sulla politica sociale dei comuni.

Il Comune, la Città metropolitana e la Regione Emilia Romagna sembrano quindi aver sviluppato una strategia di investimento coerente che può aspirare al sostegno dell'UE e trarne beneficio. La significativa esperienza di diversi attori importanti nel garantirsi i prestiti della BEI per poter effettuare investimenti strategici è un'opportunità che la città può capitalizzare, come dimostrano operazioni recenti quali il prestito del 2018 all'Università di Bologna e il prestito quadro "Città resiliente" del 2016 (cfr. Sezione 2.4). Si tratta di operazioni che possono diventare il paradigma per il futuro in un contesto spaziale caratterizzato da una florida città-regione multipolare con al centro un'area metropolitana di medie dimensioni.

In che misura e con quali risultati tale paradigma potrà essere seguito dipenderà dal ruolo dell'ecosistema locale in termini di supporto a un'economia metropolitana innovativa e al tessuto industriale e produttivo che la circonda⁵². L'amministrazione cittadina è un elemento cardine di questo ecosistema orientato all'innovazione. Secondo alcuni,

sono diversi gli attori locali che hanno contribuito a strutturare una risposta alla recessione proveniente “dal basso”. Si tratta, al livello inferiore, delle associazioni degli imprenditori e delle realtà intermedie (quali gli enti locali e i centri di ricerca) nonché, al livello superiore, degli attori su scala regionale⁵³.

Il modello della flessibilità nella specializzazione a livello di sviluppo industriale, con il suo spiccato orientamento alla clientela, è stato un elemento cardine dei poli produttivi della regione e rappresenta non solo un patrimonio fondamentale dell'economia regionale per il prossimo futuro, ma anche uno dei valori strategici di tale economia potenzialmente in grado di agevolare lo sviluppo delle attività industriali nella direzione indicata dall'approccio “Industria 4.0”, proposto come modello per il mantenimento di un vantaggio competitivo nell'ambito di un'economia internazionalizzata ed aperta. L'area metropolitana avrà un ruolo di primo piano nell'agevolare la digitalizzazione delle attività manifatturiere e l'integrazione delle TIC nelle stesse. Il Piano Strategico Metropolitano è pienamente in linea con le esigenze della base industriale regionale.

Storicamente lo sviluppo metropolitano e regionale dell'Emilia-Romagna si caratterizza per un approccio pragmatico e la capacità di coniugare tradizione e innovazione. Tuttavia recentemente si sono manifestate tendenze che evidenziano una certa tensione tra un contesto politico sempre più frammentato, che potrebbe tradursi in una frammentazione a livello strategico o in un'impasse, e gli strumenti di gestione dell'area metropolitana altamente strutturati posti in essere fin dai primi anni Duemila. Se da un lato tali strumenti strutturati possono rappresentare una soluzione per quanto riguarda la citata frammentazione, dall'altro esiste un rischio di discontinuità strategica. Infatti, non è da escludere che si debba arrivare a soluzioni di compromesso per quanto riguarda strategie e investimenti al fine di conciliare il tentativo della città di attirare in maniera durevole attività ad alto valore - in un contesto di economia aperta e internazionalizzata - con le ambizioni della città stessa in termini di qualità della vita, inclusione sociale e standard ambientali.

Alcuni poli della regione e dell'area metropolitana sono riusciti a reagire positivamente alla crisi economica e a mantenere il proprio vantaggio competitivo grazie all'innovazione tecnologica, all'internazionalizzazione e alla diversificazione. Essi fanno riferimento non soltanto a settori consolidati come la meccatronica e l'agroalimentare, ma anche ad attività emergenti come quelle di tipo medico, culturale e creativo. Malgrado i segnali positivi, alcune porzioni della base produttiva non hanno saputo reagire alla recessione, con conseguenti forti perdite e turbative nel mercato del lavoro locale. Una delle funzioni fondamentali delle autorità della Città metropolitana di Bologna sarà quella di offrire un ambiente urbano inclusivo, sostenibile e favorevole all'innovazione che possa svolgere un ruolo importante in vista del conseguimento di risultati economici positivi a livello di città-regione.

Fanno comunque ben sperare la recente approvazione di alcuni documenti strategici e i risultati economici positivi ultimamente conseguiti dall'area metropolitana di Bologna. Si tratta tuttavia di fattori che vanno considerati nel contesto dei risultati economici estremamente negativi e della persistente crisi dell'economia italiana negli ultimi due decenni. I risultati che l'area metropolitana riuscirà ad ottenere dipenderanno da un mix di diversi fattori, alcuni dei quali sono parzialmente controllabili da parte degli attori regionali (in pratica, quelli che compongono l'ecosistema città-regione sopra delineato) mentre altri sono esterni e sostanzialmente esogeni (ad esempio l'andamento economico nazionale ed internazionale o gli sviluppi tecnologici). Ci si trova quindi di fronte a sfide in gran parte inedite: in che misura sarà possibile affrontarle con successo? Fino a che punto gli attori regionali saranno in grado di influenzare gli esiti futuri e magari di contribuire “dal basso” alla rinascita dell'economia italiana in generale, a conferma del ruolo di “motore della crescita” svolto dall'area metropolitana di Bologna? La Bologna metropolitana sembra essere relativamente ben equipaggiata per riuscire nell'intento. Gli strumenti e le risorse messi a disposizione dall'Unione europea, anche attraverso la BEI, possono aiutare le varie parti coinvolte ad affrontare le sfide future evocate in queste pagine.

Note

- 1 Fallaci R. (2013), *Assetti urbani, qualità urbana e territoriale, politiche per la casa*, Bologna, Piano Strategico Metropolitan, Tavolo Ambiente, assetti urbani e mobilità.
- 2 Cfr. <https://www.tuttitalia.it/emilia-romagna/32-bologna/statistiche/censimenti-popolazione/> (ultimo accesso 05.10.2018).
- 3 Tra le varie opere dedicate allo sviluppo dell'economia italiana nel dopoguerra si veda Salvati M. (1983), *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, Milano, Garzanti, che contiene un'ampia bibliografia dei principali contributi nel settore fino ai primi anni Ottanta.
- 4 Le agitazioni sociali che caratterizzarono la fine degli anni Sessanta dettero tra l'altro inizio ad un lungo periodo di instabilità costellato da atti di terrorismo, prevalentemente ad opera di gruppi paramilitari di sinistra, che durò fino ai primi anni Ottanta (i cosiddetti "anni di piombo").
- 5 Cfr. Gobbo F., Varni A. (a cura di) (1987), *Bologna 1937-1987. Cinquant'anni di vita economica*, Bologna, Cassa di Risparmio di Bologna. Per quanto riguarda l'agricoltura, si veda in particolare il capitolo scritto da G. Amadei intitolato "Le trasformazioni dell'agricoltura".
- 6 Numero di lavoratori del settore industriale ogni 1 000 abitanti.
- 7 Cfr. Gobbo F., Varni A. (a cura di) (1987).
- 8 Cfr. Gobbo F., Pasini C. (1987), "Una industrializzazione compiuta", in Gobbo F., Varni A. (a cura di) (1987).
- 9 Nel 1947 la Camera di commercio di Bologna fondò l'Ente Autonomo delle Fiere di Bologna. Fino ad allora la città non aveva mai avuto uno spazio adibito alla realizzazione di eventi, che quindi si tenevano in strutture temporanee tra il Parco della Montagnola e il Palazzo del Podestà.
- 10 De Pieri F., Scrivano P. (2004), "Rappresentazione del centro storico di Bologna: politiche di conservazione e reinvenzione dell'identità urbana", *Rivista di storia urbana*, 33(1), 34-45.
- 11 Si tratta di un provvedimento introdotto nell'aprile del 1973 in virtù del quale il servizio di trasporto pubblico (autobus) veniva reso gratuito nelle ore di punta, ovvero dall'inizio del servizio fino alle 9.00 e dalle 16.30 alle 20.00 per i lavoratori, oppure dalle 12.00 alle 15.00 per gli studenti.
- 12 Si tratta del cosiddetto "Piano di Edilizia Economica e Popolare" (PEEP).
- 13 Cfr. De Pieri F., Scrivano P. (2004).
- 14 Cfr. BEI (2018), *Una storia dell'Europa in 6 progetti*, capitolo 1, "Gli anni Sessanta. Un viaggio sulle strade italiane".
- 15 I dati sulla disoccupazione e il deficit sono tratti da: Encyclopædia Britannica www.britannica.com/place/Italy/Economic-stagnation-and-labour-militancy-in-the-1960s-and-70s (ultimo accesso 05.10.2018).
- 16 Si vedano ad esempio Bagnasco A. (1973), *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, il Mulino, e Fuà G., Zaccchia C. (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, il Mulino.
- 17 Lo SME era stato introdotto nel 1979 al fine di creare una "zona di stabilità monetaria" in Europa. La Lira italiana e la Sterlina britannica uscirono dallo SME nel settembre 1992 in occasione del cosiddetto "mercoledì nero".
- 18 Ad esempio, molte delle operazioni infrastrutturali riguardanti Bologna erano all'epoca realizzate con il sostegno del Fondo per gli Investimenti e l'Occupazione (FIO), il quale, istituito a livello nazionale nel 1982, rimase operativo fino al 1999. Una parte dei progetti del FIO era cofinanziata dalla BEI.
- 19 Nel 1992, attraverso la nota operazione "Mani pulite", si scoprì una fitta rete di corruzione che coinvolgeva i maggiori partiti del paese, alcuni dei quali, dopo aver dominato la scena politica per tutto il dopoguerra, scomparvero totalmente dalla stessa.
- 20 L'euro fu ufficialmente introdotto nell'economia il 1° gennaio 2002.
- 21 Il paragrafo è basato sull'articolo di Ciccarone G., Saltari E. (2015), "Cyclical downturn or structural disease? The decline of the Italian economy in the last twenty years" (Calo congiunturale o malattia cronica? Il declino dell'economia italiana negli ultimi vent'anni), *Journal of Modern Italian Studies*, marzo 2015.
- 22 Cfr. Studi economici dell'OCSE: *Italia 2000*, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/studi-economici-dell-ocse-italia-2000_9789264281714-it (ultimo accesso 26.09.2018).
- 23 Cfr. http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/Rapporto-Riforme-Economiche-2002.pdf (ultimo accesso 26.09.2018).
- 24 Banca d'Italia (2000), *Note sull'andamento dell'economia dell'Emilia-Romagna nel 1999*.
- 25 Cfr. <https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Engine/RAServeFile.php/f/Pubblicazioni/futurometropolitano.pdf> (ultimo accesso 26.09.2018).
- 26 L'acronimo Iperbole sta per "Internet per Bologna e l'Emilia Romagna".
- 27 Più precisamente si trattava della seconda operazione dopo quella denominata "Firenze Ambiente Urbano".
- 28 Per maggiori informazioni sull'attuale gestione dei prestiti quadro si veda la pubblicazione, realizzata congiuntamente dalla BEI e dal Comitato delle regioni (CdR) nel 2016 e intitolata *Financing a city's or region's long-term capital investment programme: EIB framework loans* (Finanziare il programma di investimenti di capitale a lungo termine di una città o di una regione: i prestiti quadro della BEI); per la strategia sottostante più in generale si veda invece EIB-CdR (2016) *The EU Urban Agenda Toolbox* (il kit di strumenti dell'Agenda urbana per l'UE).
- 29 Va ricordato che il volume complessivo dei costi dei progetti finanziati mediante i cosiddetti prestiti "diretti" solitamente deve raggiungere un importo minimo di 25 milioni di euro.
- 30 Cfr. Ufficio Studi Confcommercio (2018), *Rapporto sulle economie territoriali*, marzo 2018.
- 31 Nell'ambito della figura 3 il Nord-Est è composto dalle seguenti quattro regioni: Emilia-Romagna, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige.
- 32 Cfr. *Esercizio econometrico dell'Ufficio Studi Confcommercio* (2018).
- 33 Negli anni tra il 2013 e il 2018 i programmi triennali dei lavori pubblici del Comune di Bologna hanno previsto spese per 135-220 milioni di euro. Cfr. <http://www.comune.bologna.it/lavoripubblici/introduzione/123:7002/> (ultimo accesso 10.10.2018).
- 34 Cfr. <https://www.bologna-airport.it/System/files/IR/Comunicati/29.01.2018-CS-PIANO-INVESTIMENTI-18-22.pdf> (ultimo accesso 26.09.2018).
- 35 Cfr. <http://inumeridibolognametropolitana.it/dati-statistici/popolazione-residente-comune-dal-1973-0> (ultimo accesso 10.10.2018).
- 36 Cfr. <http://www.inumeridibolognametropolitana.it/dati-statistici/popolazione/movimento-della-popolazione>.
- 37 Cfr. Istituto Cattaneo (2017), *La situazione economica e sociale bolognese*, Bologna, Fondazione di Ricerca Istituto Carlo Cattaneo.
- 38 Cfr. http://informa.comune.bologna.it/iperbole/media/files/flyer7cittdef_2_10_1.pdf (ultimo accesso 26.09.2018).

- 39 Cfr. Ernst and Young (2016), *Italia Smart. Rapporto Smart City Index 2016*.
- 40 Urban Centre Bologna (2016?), *Bologna città resiliente. Sostenibilità energetica e adattamento ai cambiamenti climatici*. http://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/images/quaderni/PAES_LR.pdf (ultimo accesso 10.10.2018).
- 41 Cfr. <http://www.blueap.eu/site/> (ultimo accesso 10.10.2018).
- 42 A seguito dell'approvazione della Legge n. 56/2014 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di comuni".
- 43 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?Datasetcode=CITIES#> (ultimo accesso 11.10.2018).
- 44 Per maggiori informazioni sull'ammodernamento dell'autostrada Bologna-Firenze si veda <http://www.eib.org/en/infocentre/stories/all/2014-january-01/the-florence-bologna-motorway.htm> (ultimo accesso 25.09.2018).
- 45 L'operazione segue ed integra un precedente prestito globale del 2102, anche in quell'occasione erogato tramite la banca di promozione Cassa Depositi e Prestiti, finalizzato a sostenere la ripresa delle PMI dalle conseguenze del terremoto del 2012.
- 46 La società ha sede ad Imola.
- 47 Si veda la già citata pubblicazione realizzata congiuntamente dalla BEI e dal Comitato delle Regioni nel 2016.
- 48 Nella figura le città metropolitane sono indicate con le rispettive targhe automobilistiche, ad eccezione di Roma, abbreviata in RM.
- 49 Piano Strategico Metropolitan (2016), *Il posizionamento di Bologna. La Città metropolitana di Bologna si confronta con le altre città italiane ed europee* http://psm.bologna.it/Engine/RAServeFile.php/f/News/Q3-Posizionamento_Bologna_%28doppia_pagina%29.pdf (ultimo accesso 11.10.2018).
- 50 Cfr. <http://statistica.comune.bologna.it/100grafici/prodotto-interno-lordo> (ultimo accesso 10.10.2018).
- 51 Per i dati recenti si veda Istituto Cattaneo (2017), *La situazione economica e sociale bolognese*, Bologna, Fondazione di Ricerca Istituto Carlo Cattaneo.
- 52 Argomentazioni basate sul lavoro di Capecchi et al. (2015), *Tra storia e futuro, politiche per una regione smart*, Bologna, Il Mulino. Cfr. anche <http://www.inchiestaonline.it/osservatorio-emilia-romagna/vittorio-capecchi-sergio-caserta-angiolo-tavanti-lemilia-romagna-tra-storia-e-futuro/> (ultimo accesso 25.09.2018).
- 53 Cfr. Capecchi et al. (2015). Gli attori in questione comprendono gli assessorati regionali ed enti come l'ERVET (Emilia-Romagna Valorizzazione Economica del Territorio) ed l'ASTER (la società consortile dell'Emilia Romagna per l'innovazione e il trasferimento tecnologico).

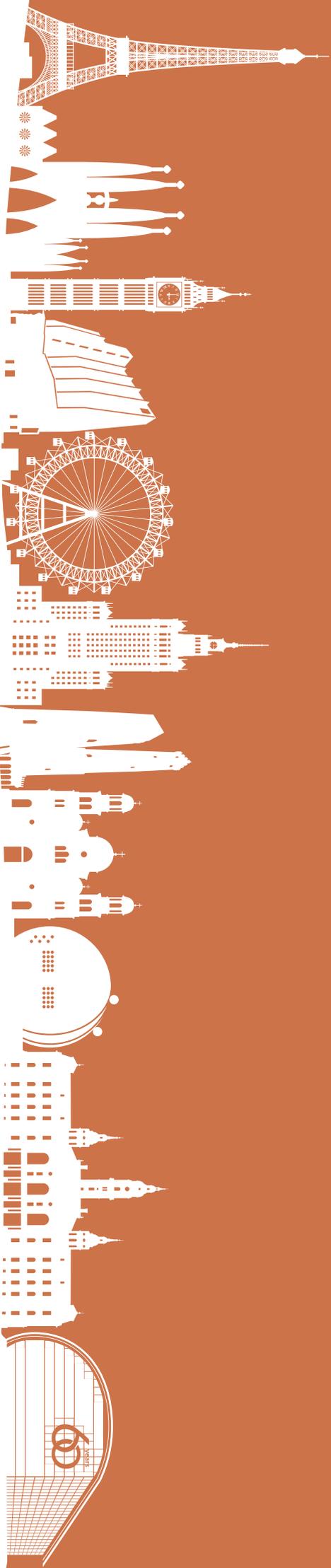
Gianni Carbonaro è membro del Comitato scientifico e *Senior advisor* del Centro studi industria leggera (CSIL) di Milano nonché *Fellow* del QASER Laboratory presso lo University College di Londra. Ha lavorato alla Banca europea per gli investimenti per quasi trent'anni nell'ambito della valutazione economico-finanziaria di grandi progetti infrastrutturali. Tra i suoi settori di specializzazione attuali figurano gli investimenti nelle "città intelligenti" (smart cities), la progettazione di strumenti finanziari, la valutazione di partenariati pubblico-privato (PPP) e le strategie relative agli investimenti ad impatto (impact investment). **Chiara Pancotti** è specialista nella valutazione di progetti di sviluppo e nell'analisi di investimenti infrastrutturali presso il CSIL e ha lavorato a progetti strategici in collaborazione con istituzioni tra cui la Commissione europea e il Parlamento europeo.



Gianni Carbonaro



Chiara Pancotti



Banca
europea per gli
investimenti

la banca dell'UE