

PROVINCIA DI BOLOGNA



# RELAZIONE

STESURA APPROVATA  
2004



## **RELAZIONE**

**Stesura approvata con delibera del Consiglio Provinciale n° 19 del 30/03/2004**

## **STRUTTURA ORGANIZZATIVA PER L'ELABORAZIONE DEL PIANO**

### **Cabina di regia**

*Piero Paolo Cavalcoli (coordinatore generale – Dirigente Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti)*

*Rudi Fallaci (progettista e consulente generale - Tecnicoop srl)*

*Bruno Alampi (Responsabile U.o. Programmazione, Politiche per la casa e Divulgazione), Paola Altobelli (Dirigente Servizio Pianificazione Paesistica), Fausto Anderlini (Dirigente Unità speciale Studi per la Programmazione), Donatella Bartoli (Responsabile Ufficio istruttorio Urbanistica Concertata), Valentina Beltrame (Dirigente Servizio Amministrativo Ambiente), Gabriele Bollini (Dirigente Servizio Valutazione Impatto Ambientale), Rossella Bonora (Dirigente Servizio apicale Informatica e Sistemi Informativi), Adelmo Caselli (Dirigente Servizio apicale Artigianato Commercio e Industria), Giovanni Cherubini (Dirigente Settore Servizi alla Persona e alla Comunità), Alessandro Delpiano (Responsabile Servizio PTCP), Simonetta D'Ettorre (Dirigente Settore Affari Generali e Istituzionali), Piera Domeniconi (Dirigente Settore Cultura, Turismo e Sport), Alessandro Farnè (Circondario di Imola), Mariangiola Galligani (Responsabile U.o. Programmazione Strategica e Riforme Istituzionali), Maura Guerrini (Dirigente Servizio Aiuti alle Imprese e Sviluppo Rurale), Pier Paolo Lanzarini (Responsabile U.o. Educazione e Sistema Informativo Ambientale), Pietro Luminasi (Dirigente Settore Viabilità), Elettra Malossi (Responsabile U.o. Ufficio istruttorio PSC, POC, PRG e varianti), Gianni Melloni (Segretario Conferenza Metropolitana), Paolo Natali (Dirigente Settore Ambiente), Donato Nigro (Dirigente Servizio Trasporti), Roberto Olivieri (Dirigente Unità speciale Servizi di Comunicazione), Claudio Paltrinieri (Dirigente Settore Edilizia), Petrucci Giuseppe (Responsabile Servizio Urbanistica), Sandra Sabatini (Dirigente Servizio Amministrativo Pianificazione Territoriale e Trasporti), Giampaolo Soverini (Dirigente Servizio Assetto Idrogeologico), Stefano Stagni (Responsabile U.o. Amministrativa Pianificazione Territoriale), Michele Tropea (Responsabile U.o. Reti Infrastrutturali e Sostenibilità Urbana), Giovanni Vecchi (Dirigente Servizio apicale Tutela e Sviluppo Fauna).*

### **Coordinamento di Piano**

*Alessandro Delpiano (responsabile)*

*Gualtiero Agazzani\*, Bruno Alampi, Paola Altobelli, Giulia Angelelli\*, Donatella Bartoli, Luca Bellinato, Cristina Bocchi\*, Gabriele Bollini, Piero Cavalcoli, Catia Chiusaroli, Mariangela Corrado\*, Maria Grazia Cuzzani, Giuseppe De Togni, Federico Dagna, Andrea Diolaiti, Lucia Ferroni\*, Fiorillo Giorgio, Chiara Girotti\*, Graziella Guaragno\*, Marco Guerzoni, Marcella Isola\*, Pier Paolo Lanzarini, Elettra Malossi, Chiara Manaresi, Barbara Marangoni\*, Ruggero Mazzoni\*, Paolo Natali, Claudio Paltrinieri, Antonio Papace, Michele Pasqui, Giuseppe Petrucci, Valeria Restani, Michele Sacchetti\*, Alida Spuches\*, Michele Tropea.*

**Consulenti:** *Rudi Fallaci (progettista e consulente generale - Tecnicoop srl), Aurelio Bruzzo (finanza locale), Alberto Bucchi (infrastrutture autostradali), Roberto Camagni (dispersione insediativa), Stefano Ciurnelli (mobilità), Fabio Dani (giuridico-amministrativo), Willy Husler (trasporto pubblico), Maurizio Pirazzoli (territorio rurale), Edoardo Preger (riqualificazione urbana), Piergiorgio Rocchi (territorio rurale e paesaggio), Marco Spinedi (logistica), Paolo Trevisani (turismo e del territorio montano), Fabio Tunioi (territorio rurale)*

### **Definizione del Quadro Conoscitivo**

*Chiara Girotti, Graziella Guaragno (coordinatrici)*

*Donatella Bartoli, Luca Bellinato, Cristina Bocchi\*, Rossella Bonora, Manila Bonvicini, Filippo Boschi\*, Irene Bugamelli\*, Mariangela Corrado\*, Anna Cutrone, Maria Grazia Cuzzani, Federico Dagna, Barbara Gualandi\*, Marco Guerzoni, Alberto Dall'Olio, Giuseppe De Togni, Andrea Diolaiti, Pier Paolo Lanzarini, Elena Lazzari\*, Elettra Malossi, Manuela Mattei, Marco Mondini, Giuseppe Petrucci, Stefano Pezzoli\*, Claudia Piazza, Riccardo Sabbadini, Michele Zanon, Daniela Zara, Loris Zollo.*

## **Definizione della Valsat**

*Gabriele Bollini (coordinatore)*

*Luca Bellinato, Irene Bugamelli\*, Catia Chiusaroli, Alberto Dall'Olio, Alessandro Delpiano, Giorgio Fiorillo, Paola Galloro, Marco Guerzoni, Marcella Isola\*, Pier Paolo Lanzarini, Elettra Malossi, Paola Mingolini, Simona Savini, Simona Tondelli.*

## **Atti amministrativi - Segreteria organizzativa**

*Valeria Restani, Sandra Sabatini, Stefano Stagni (coordinatori)*

*Maria Pia Baldisserrri, Chiara Capelli, Lucia Casadei Monti, Claudia Corazza, Antonio Dalmasso, Raffaele Felletti, Silvia Guidi, Simona Landi, Lisa Mazzoni, Maria Pia Mezzini, Maria Cristina Pacelli, Antonella Pizziconi, Roberta Polmonari, Rosanna Poluzzi, Angelo Pontoniere, Claudia Rossi, Livia Sonzio, Giuseppe Vischetti\*.*

*Progetto grafico: Manuela Mattei*

*Elaborazioni cartografiche: Barbara Gualandi\*, Italo Mairo\*, Alida Spuches\**

*Elaborazioni informatiche: Maria Grazia Cuzzani, Federico Dagna*

## **COMPOSIZIONE DEI GRUPPI DI LAVORO INTERDISCIPLINARI**

---

**"AERE"** Aria, energia, rumore, elettromagnetismo

*Gabriele Bollini (coordinatore)*

*Luca Bellinato, Irene Bugamelli\*, Alberto Dall'Olio, Alessandro Delpiano, Andrea Diolaiti, Chiara Girotti\*, Mariangela Guizzardi, Pier Paolo Lanzarini, Elettra Malossi, Patrizia Mastropaolo\*, Francesco Mazza\*, Ursula Montanari\*, Claudio Paltrinieri, Antonella Pizziconi, Riccardo Sabbadini, Elena Tagliani, Simona Tondelli\*, Gabriele Zanini\*.*

*Il gruppo di lavoro si è avvalso della collaborazione di:*

*Azienda USL Città di Bologna – Dipartimento di prevenzione, Azienda USL Bologna Sud – Dipartimento di prevenzione, Azienda USL Bologna Nord – Dipartimento di sanità pubblica, Azienda USL Imola – Dipartimento di sanità pubblica, ARPA – Regionale, ARPA – Sez. provinciale, ARPA – SMR.*

**Acqua e difesa del suolo**

*Paolo Natali (coordinatore)*

*Bruno Alampi, Siro Albertini, Marco Aleotti, Valentina Beltrame, Gabriele Bollini, Claudio Camporesi, Franco Capra, Paola Cavazzi, Andrea Diolaiti, Vincenzo Donati, Mariangiola Galligani, Salvatore Gangemi, Paola Mingolini, Paolo Natali, Attilio Nicoletti, Claudio Paltrinieri, Luca Piana, Stefano Pisauri, Angelo Premi\*, Maria Romani\*, Riccardo Sabbadini, Giampaolo Soverini.*

*Il gruppo di lavoro si è avvalso della collaborazione di:*

*Autorità di Bacino del Reno, Consorzio della Bonifica Renana, Consorzio di Bonifica Reno Palata, Consorzio di Bonifica Romagna Occidentale, HERA Spa, AMI Azienda multiservizi intercomunale – Imola, Azienda USL Città di Bologna – Dipartimento di prevenzione, Azienda USL Bologna Sud – Dipartimento di prevenzione, Azienda USL Bologna Nord – Dipartimento di sanità pubblica, Azienda USL Imola – Dipartimento di sanità pubblica, ARPA – Direzione generale, ARPA – Sez. provinciale di Bologna, Comunità Montana zona 9 – Valle del Samoggia, Comunità Montana zona 10 -Alta e Media Valle del Reno, Comunità Montana zona 11 – Cinque Valli Bolognesi, Comunità Montana zona 12 – Valle del Santerno, Regione Emilia Romagna – Assessorato Ambiente, Ministero dei Lavori Pubblici – Servizio Idrografico e Mareografico.*

**Assetto territoriale**

*Claudio Paltrinieri (coordinatore)*

*Rudi Fallaci (progettista e consulente generale Tecnicoop srl).*

*Bruno Alampi, Donatella Bartoli, Luca Bellinato, Ferdinando Benuzzi, Cristina Bocchi\*, Gianluca Bortolini, Filippo Boschi\*, Catia Chiusaroli, Anna Comparin\*, Maria Grazia Cuzzani, Alessandro Delpiano, Andrea Diolaiti, Alessandro Farnè, Paola Galloro, Marco Gandelli\*, Marco Geremia\*, Graziella Guaragno\*, Marco Guerzoni, Marcella Isola\*, Elena Lazzari\*, Elettra Malossi, Chiara Manaresi, Sabrina Massaia, Barbara Marangoni\*, Antonio Papace, Michele Pasqui, Lorenzo Perone, Giuseppe Petrucci, Claudia Piazza, Chiara Pice\*, Cesare Pilan\*, Giulio Saturni\*, Alida Spuches\*, Federica Torri, Michele Tropea, Loris Zollo.*

*Il gruppo di lavoro si è avvalso della collaborazione di:*

*Autorità di Bacino del Reno, Consorzio della Bonifica Renana, Consorzio di Bonifica Reno Palata, Consorzio di Bonifica Romagna Occidentale, HERA-Bologna, HERA-AMI, ARPA – Sez. provinciale di Bologna, Comunità Montana zona 9 – Valle del Samoggia, Comunità Montana zona 10 – Alta e media Valle del Reno, Comunità Montana zona 11 – Cinque Valli Bolognesi, Comunità Montana zona 12 – Valle del Santerno, Regione Emilia Romagna – Assessorato Ambiente,*

*Servizio Paesaggio, Servizio Monitoraggio del Sistema Insediativo, Servizio Programmazione Territoriale, Assessorato Commercio, Assessorato alle attività produttive, ERVET, IBACN, Soprintendenza per i Beni Archeologici, Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio;*

#### **Assetto della mobilità**

*Piero Paolo Cavalcoli, Claudio Paltrinieri (coordinatori)*

*Eros Avoni, Luca Bellinato, Ivan Beltramba, Daniele Bertocchi\*, Massimo Biagetti, Gabriele Bollini, Franca Bonaveri, Serena Borsari, Filippo Boschi\*, Irene Bugamelli\*, Daniela Cavallini\*, Gabriele Cesari, Catia Chiusaroli, Giuseppe Colarossi, Alberto Dall'Olio, Franco Dibiasi\* (Tecnicoop scr), Massimo Farina\*, Lucia Ferroni\*, Giorgio Fiorillo, Vito Galante, Pietro Luminasi, Luca Marchetti, Carlo Michelacci\*, Paola Mingolini, Ursula Montanari\*, Paolo Natali, Donato Nigro, Antonio Papace, Lorenzo Perone, Cesare Pilan\*, Sandra Sabatini, Francesco Salvaggio, Claudio Spalletti\*, Stefano Stagni, Michele Tropea, Sabrina Tropea.*

#### **Territorio Rurale e paesaggio**

*Paola Altobelli (coordinatrice)*

*Bruno Alampi, Clara Alcacer Colomer\*, Donatella Bartoli, Mariangela Corrado\*, Renata Curina\*, Alberto Dall'Olio, Alessandro Delpiano, Giuseppe De Togni, Fabio Falleni, Alessandra Furlani\*, Paola Galloro, Chiara Girotti\*, Maura Guerrini, Marco Guerzoni, Martino Guidorizzi, Ubaldo Marchesi, Patrizia Mastropaolo\*, Massimiliano Musiani, Maria Luisa Mutschlechner\*, Guillermo Navarro Mengual, Stefano Pezzoli\*, Maria Stella Petruzzi, Claudia Piazza, Riccardo Sabbadini, Patrizia Tassinari\*, Silvana Sani\*, Sergio Santi, Mariagrazia Tovoli, Daniela Zara.*

*Il gruppo di lavoro si è avvalso della collaborazione di:*

*Comunità Montana zona 9 – Valle Samoggia, Comunità Montana zona 10 – Alta e media Valle del Reno; Comunità Montana zona 11 – Cinque Valli Bolognesi, Comunità Montana zona 12 – Valle Santerno, Regione Emilia Romagna – Servizio Paesaggio, Ufficio Pedologico, Servizio Sviluppo Sistema Agroalimentare -, Università degli Studi di Bologna – Dipartimento di Economia e Ingegneria Agrarie, IBACN, Soprintendenza per i Beni Archeologici, Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio.*

#### **Aspetti Demografici**

*Fausto Anderlini (coordinatore)*

*Alessandro Delpiano, Giorgio Fiorillo, Mariangiola Gallingani, Tommaso Gennari, Chiara Girotti\*, Barbara Gualandi\*, Marco Guerzoni, Marco Mondini, Nazario Morsillo\*, Valeria Restani, Michele Tropea, Michele Zanoni.*

#### **Commissione Tecnica per la redazione dei materiali del PTCP**

*Roberto Olivieri (coordinatore)*

*Bruno Alampi, Claudia Corazza, Mariangiola Gallingani, Manuela Mattei, Valeria Restani, Sonia Trincanato.*

*Esprimiamo un sentito ringraziamento agli amministratori e ai tecnici dei Comuni la cui collaborazione è risultata decisiva per l'elaborazione del Piano.*

*Inoltre ringraziamo tutte le istituzioni, gli enti e le associazioni che hanno partecipato con interesse e dedizione alle varie fasi di lavoro e di confronto.*

*\*Collaboratori*

#### **PROVINCIA DI BOLOGNA**

**Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti**

**via Zamboni, 13 – 40126 Bologna**

**tel. 051/6598509 – fax 051/6598524**

**<http://cst.provincia.bologna.it/ptcp/>**

**e-mail: [ptcp@provincia.bologna.it](mailto:ptcp@provincia.bologna.it)**

## INDICE

<b>Premesse</b> .....	pag. 1
0.1 <i>Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale nel nuovo contesto         normativo</i> .....	pag. 1
0.2 <i>L'esperienza di pianificazione della Provincia</i> .....	pag. 5
0.3 <i>I principali contenuti del Piano e i contributi raccolti in Conferenza di         Pianificazione</i> .....	pag. 12

## GLI OBIETTIVI GENERALI

<b>1 Le strategie</b> .....	pag. 19
1.1 <i>Criticità e nuove sfide per il sistema territoriale bolognese</i> .....	pag. 19
1.2 <i>La sfida strategica: da provincia a città grande d'Europa</i> .....	pag. 21
1.2.1 <i>Accordi istituzionali per il governo dell'area metropolitana bolognese                 e del territorio del Circondario di Imola</i> .....	pag. 21
1.2.2 <i>Un nuovo e più importante rango per l'area bolognese e il sistema                 urbano regionale</i> .....	pag. 22
1.2.3 <i>La sostenibilità ambientale dello sviluppo</i> .....	pag. 22
1.3 <i>Le condizioni necessarie: coesione nel sistema economico,         nella trama sociale, nell'identità metropolitana</i> .....	pag. 24
1.3.1 <i>La competitività del lavoro, delle imprese e del territorio</i> .....	pag. 24
1.3.2 <i>Una società più libera, sicura, solidale e multietnica</i> .....	pag. 25
1.3.3 <i>La valorizzazione delle identità locali verso una più grande                 identità metropolitana</i> .....	pag. 25
1.4 <i>Un'idea di città e di territorio</i> .....	pag. 27
1.4.1 <i>Elementi per un bilancio</i> .....	pag. 28
1.4.2 <i>Decisione e partecipazione</i> .....	pag. 40
1.4.3 <i>Protagonismo e responsabilità</i> .....	pag. 41
1.4.4 <i>Indirizzi per un più alto posizionamento e una più forte                 competitività dello sviluppo di Bologna</i> .....	pag. 42
<b>2. Il territorio</b> .....	pag. 45
2.1 <i>Oltre il PTI</i> .....	pag. 45
2.1.1 <i>Il modello insediativo del piano vigente</i> .....	pag. 45
2.1.2 <i>Sulle politiche di tutela</i> .....	pag. 48
2.1.3 <i>Sulle politiche insediative</i> .....	pag. 50
2.1.4 <i>Prime conclusioni</i> .....	pag. 56
2.2 <i>Sviluppo e sostenibilità</i> .....	pag. 58
2.2.1 <i>La posizione dell'Unione Europea</i> .....	pag. 58
2.2.2 <i>Lo sviluppo sostenibile e il Piano</i> .....	pag. 60
2.2.3 <i>Indirizzi per la sostenibilità dello sviluppo del territorio bolognese</i> ....	pag. 61
2.2.4 <i>Per l'integrazione della sostenibilità ambientale nei quadri                 decisionali, nei piani e nei mercati</i> .....	pag. 63

## LE SCELTE STRATEGICHE DI ASSETTO DEL TERRITORIO

### Sezione A - Politiche riferite agli obiettivi di qualità ambientale

<b>A.1. I principali nodi critici</b> .....	pag. 67
A.1.1 La crisi qualitativa e quantitativa dell'acquifero dell'alta pianura...	pag. 67
A.1.2 La crisi dell'efficienza della rete di scolo.....	pag. 69
A.1.3 Il dissesto idrogeologico.....	pag. 70
A.1.4 La qualità dell'aria e l'inquinamento atmosferico.....	pag. 71
A.1.5 Consumi energetici ed emissioni di gas serra (CO <sub>2</sub> equivalenti).....	pag. 74
A.1.6 Criticità del territorio rurale.....	pag. 75
A.1.6.1 Criticità del territorio rurale caratterizzato da un'alta capacità produttiva.....	pag. 76
A.1.6.2 Criticità del territorio rurale caratterizzato da valori naturali, ambientali, paesaggistici e del contesto periurbano.....	pag. 77
A.1.6.3 Criticità del settore agricolo nei confronti delle risorse ambientali.....	pag. 78
A.1.7 La produzione e lo smaltimento dei rifiuti.....	pag. 79
<b>A.2. Gli obiettivi specifici e le politiche da perseguire</b> .....	pag. 87
A.2.1 Assetto della rete idrografica e rischio idraulico.....	pag. 87
A.2.2 Assetto idrogeologico.....	pag. 90
A.2.3 Qualità ed uso della risorsa idrica.....	pag. 91
A.2.4 Pianificazione integrata per la valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche.....	pag. 95
A.2.4.1 Le Unità di Paesaggio.....	pag. 96
A.2.4.2 Le politiche di sistema per la salvaguardia e la valorizzazione della biodiversità .....	pag. 98
A.2.4.3 Tutela di altri sistemi, zone ed elementi.....	pag. 104
A.2.5 Tutela delle risorse storiche e archeologiche.....	pag. 106
A.2.6 Qualità ambientale degli insediamenti: qualità dell'aria, rumore, inquinamento elettromagnetico.....	pag. 108
A.2.6.1 La qualità dell'aria.....	pag. 108
A.2.6.2 Il rumore.....	pag. 111
A.2.6.3 L'inquinamento elettromagnetico.....	pag. 112
A.2.7 Energia, cambiamenti climatici ed effetto serra.....	pag. 113
A.2.8 Risorse e consumo di materiali litoidi.....	pag. 125
A.2.9 Gestione dei rifiuti.....	pag. 126
A.2.10 Protezione civile e prevenzione dei rischi.....	pag. 136
A.2.11 Stabilimenti a rischio di incidente rilevante .....	pag. 140

### Sezione B - Politiche riferite agli obiettivi di qualità del sistema insediativo, urbano e rurale, di qualità sociale e di competitività economica del territorio

<b>B.1. I principali nodi critici</b> .....	pag. 147
B.1.1 Le dinamiche evolutive.....	pag. 147
B.1.2 L'elevata quantità delle previsioni.....	pag. 148
B.1.3 L'elevata dispersione delle previsioni.....	pag. 148
B.1.4 La crescita della popolazione sparsa.....	pag. 149
B.1.5 La qualità sociale dell'offerta insediativa nell'area urbana centrale.....	pag. 150

<b>B.2. Gli obiettivi specifici e le politiche da perseguire.....</b>	<b>pag. 152</b>
B.2.1 Il modello insediativo.....	pag. 152
B.2.2 Obiettivi specifici e politiche per il consolidamento, potenziamento e qualificazione dei poli funzionali.....	pag. 157
B.2.2.1 La qualificazione e lo sviluppo dei grandi poli funzionali	pag. 157
B.2.2.2 La stazione di Bologna Centrale.....	pag. 161
B.2.2.3 L'Aeroporto.....	pag. 163
B.2.2.4 L'Università.....	pag. 165
B.2.2.5 Il sistema dei poli ospedalieri e il S.Orsola-Malpighi.....	pag. 167
B.2.2.6 Il quartiere fieristico.....	pag. 170
B.2.2.7 La logistica e le piattaforme logistiche.....	pag. 171
B.2.2.8 I nuovi poli funzionali per funzioni integrate commerciali, ricreativi e del "loisir".....	pag. 176
B.2.2.9 La grande distribuzione commerciale.....	pag. 178
B.2.3 Politiche per la valorizzazione delle risorse di eccellenza del territorio e per la competitività del sistema economico.....	pag. 179
B.2.3.1 Le altre risorse eccellenti del territorio.....	pag. 179
B.2.3.2 Promozione del territorio e sviluppo del sistema di offerta turistica.....	pag. 182
B.2.3.3 Sistema integrato di formazione.....	pag. 185
B.2.3.4 Un progetto per sostenere la diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.....	pag. 185
B.2.3.5 Un distretto per la produzione culturale.....	pag. 186
B.2.4 Politiche per gli ambiti specializzati per attività produttive.....	pag. 188
B.2.5 Perequazione territoriale.....	pag. 195
B.2.6 Politiche per gli insediamenti urbani.....	pag. 196
B.2.6.1 Una nuova stagione di pianificazione comunale.....	pag. 196
B.2.6.2 Centralità della riqualificazione urbana e della politica... per la casa in affitto.....	pag. 198
B.2.6.3 La perequazione urbanistica al tempo dei PSC.....	pag. 202
B.2.6.4 Azioni per un primo contributo di breve termine a favore del mercato dell'affitto.....	pag. 209
B.2.7 Politiche e azioni per un policentrismo virtuoso.....	pag. 211
B.2.7.1 Politiche per il sistema insediativo della pianura.....	pag. 212
B.2.7.2 Politiche per il sistema insediativo dell'area conurbata bolognese e del suo territorio rurale periurbano.....	pag. 215
B.2.7.3 Politiche per il sistema insediativo della città di Imola.....	pag. 217
B.2.7.4 Politiche per il sistema insediativo della collina e della montagna.....	pag. 218
B.2.7.5 Politiche per i servizi e le attrezzature collettive.....	pag. 223
B.2.7.6 Politiche per gli insediamenti rurali e le attività agricole..	pag. 225

## **Sezione C - Politiche riferite agli obiettivi di accessibilità del territorio**

<b>C.1. I principali nodi critici.....</b>	<b>pag. 233</b>
C.1.1 Richiamo alla pianificazione e progettazione consolidata.....	pag. 233
C.1.2 Il trasporto collettivo nell'area urbana centrale.....	pag. 234
C.1.3 Le priorità negli interventi sulla viabilità.....	pag. 234
C.1.4 Il sistema complanare Autostrada-Tangenziale di Bologna.....	pag. 235
C.1.5 Gli ulteriori nodi da sciogliere nella "grande rete" della viabilità regionale.....	pag. 237

<b>C.2. Gli obiettivi specifici e le politiche da perseguire.....</b>	<b>pag. 242</b>
C.2.1 Politiche per il potenziamento del trasporto ferroviario su scala nazionale e regionale.....	pag. 244
C.2.2 Politiche per favorire il trasporto collettivo in ambito di bacino.....	pag. 244
C.2.3 Politiche per favorire il trasporto collettivo in ambito urbano.....	pag. 247
C.2.4 Politiche per favorire la mobilità non motorizzata.....	pag. 250
C.2.5 Politiche per la soluzione di lungo periodo del nodo tangenziale/ autostradale bolognese.....	pag. 251
C.2.6 Politiche per il completamento e il potenziamento della viabilità extraurbana.....	pag. 255
C.2.6.1 Assetto strategico della rete.....	pag. 255
C.2.6.2 Politiche e interventi per la "grande rete".....	pag. 256
C.2.6.3 Politiche e interventi per la rete regionale di base, per la rete secondaria di interesse provinciale e per la rete secondaria di interesse intercomunale.....	pag. 256
C.2.6.4 Individuazione dei criteri di priorità degli interventi.....	pag. 259
C.2.6.5 Definizione di criteri di progettazione e realizzazione delle infrastrutture stradali.....	pag. 259
C.2.7 Verso il Piano Urbano della Mobilità dell'area bolognese.....	pag. 260
<b>C.3 La concertazione intercomunale delle politiche urbanistiche.....</b>	<b>pag. 263</b>
C.3.1 Individuazione degli ambiti intercomunali di cooperazione per la concertazione delle politiche urbanistiche e per le conferenze di pianificazione sui PSC .....	pag. 263

## **Allegati**

- Allegato 1: Indirizzi e linee guida per la redazione del progetto di rete ecologica di livello comunale
- Allegato 2: Prima individuazione degli edifici di interesse storico-architettonico
- Allegato 3: Indirizzi metodologici per l'individuazione degli elementi di interesse storico testimoniale.
- Allegato 4: "Piano di Azione - Linee guida per la gestione dei pSIC del territorio provinciale"
- Allegato 5: Individuazione delle aree di danno per gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante rientranti nel campo di applicazione del DM.LL.PP. 09/05/01
- Allegato 6: Tavola A – Elaborazione propedeutica alla redazione del PPGR con l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti.

## **0. PREMESSE**

### **0.1 Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale nel nuovo contesto normativo**

*La Provincia è oggi a pieno titolo una istituzione di governo a competenza generale con compiti diretti di intervento nell'economia, nella società e nell'organizzazione territoriale. La sua azione è principalmente volta a sussidiare i Comuni in tutti gli ambiti dove la dimensione municipale risulta inefficace a governare situazioni e interessi di rilievo sovracomunale.*

*Questa azione si basa su attribuzioni in gran parte nuove, in certa misura dovute anche alla legge regionale di riforma urbanistica, che fanno della Provincia un Ente che finalmente possiede le condizioni per disciplinare e promuovere gran parte delle sovracomunalità, vale a dire quelle attività che costituiscono le principali qualità di un territorio organizzato ed interdipendente e che per ciò stesso non possono essere decise unilateralmente né dai singoli Comuni né dai livelli istituzionali nazionali e regionali, pena l'irrazionalità, la disfunzionalità e il degrado del territorio.*

*La filosofia della riforma urbanistica regionale, ispirata al principio della sussidiarietà, risponde infatti alla necessità di definire, per ogni competenza di governo del territorio, il corretto livello istituzionale di soluzione delle problematiche in atto, nella convinzione che non esistono ordinamenti "superiori" od "inferiori" di pianificazione, ma un unico processo, coordinato e coerente, in cui ogni livello istituzionale deve essere sempre disponibile alla collaborazione e, in presenza di motivate documentazioni, all'allineamento delle proprie scelte al quadro complessivo, in nome dell'interesse collettivo e generale; un processo in cui ogni livello si dimostra altresì non disponibile a rinunciare alla responsabilità sui propri atti di pianificazione, atti che ogni amministrazione ha diritto di assumere in modo autonomo e consapevole. Insomma, la legge dichiara che questi atti, una volta verificata la coerenza con l'insieme del quadro delle pianificazioni, non necessitano di alcun "superiore" nulla-osta a procedere: in una parola, "chi fa, approva".*

*Nel quadro di questi rinnovati principi, se il Decreto legislativo 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali) affida al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale il compito di indicare le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti, la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione, i parchi e le riserve naturali ed infine le linee d'intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale, la Legge regionale 20/2000 ("Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio") ne ha specificato ulteriormente i compiti. Per il legislatore regionale il PTCP deve infatti definire l'assetto del territorio con riferimento specifico agli interessi sovracomunali, indirizzare e coordinare la pianificazione urbanistica comunale, articolare sul territorio le linee di azione della programmazione regionale, sottoporre a verifica e raccordare le politiche settoriali della Provincia.*

*Come noto, la legge regionale n. 20 del 24.3.2000 detta la "disciplina generale sulla tutela ed uso del territorio", avendo cura di affermare, con norma che assume evidente valore di principio fondamentale (art. 1) che scopo primario è realizzare un efficace ed efficiente sistema di pianificazione territoriale, riorganizzando le competenze esercitate ai diversi livelli istituzionali, promuovendo altresì modalità di raccordo funzionale tra gli strumenti di pianificazione, in attuazione del principio di sussidiarietà.*

*In questo ambito, dunque, si colloca il livello di pianificazione provinciale, espressione dell'ente*

*intermedio, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà nella sua corretta accezione, nel senso dunque della individuazione del livello di competenza in relazione alla dimensione degli interessi pubblici in gioco, in applicazione dei principi di differenziazione e, soprattutto, adeguatezza (art. 118 Costituzione).*

*In questo senso, la legge attribuisce per l'appunto alla Provincia le funzioni di pianificazione "che attengono alla cura di interessi di livello sovracomunale o che non possono essere efficientemente svolte a livello comunale" (art. 9, lett. c).*

*Dunque, una articolazione che si fonda sul principio della partecipazione, ma anche sulla individuazione di specifiche funzioni e competenze non rinunciabili, come attestano le norme relative alla salvaguardia e alla efficacia delle prescrizioni, che si articolano in poteri prescrittivi, nonché di indirizzo e coordinamento (art. 26 L.R. n. 20/2000), da attuarsi ad opera della pianificazione comunale (art. 28 L.R. n. 20/2000).*

### **Il superamento della concezione di "pianificazione a cascata"**

*I principi esposti informano sia le nuove procedure di formazione che quelle di approvazione di tutti i nuovi piani, provinciali e comunali, generali e di settore. In base a tali principi la Provincia è tenuta ad approvare il proprio piano (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, PTCP) entro il 2003, dopo aver adottato un Documento Preliminare (art.14), contenente gli "obiettivi generali e le scelte territoriali strategiche", nonché "l'individuazione di massima dei limiti e delle condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio", sulla base di un Quadro Conoscitivo (art.4), contenente la descrizione dello stato di fatto e delle tendenze di trasformazione del territorio, dell'economia e della società provinciale. Un documento di valutazione degli effetti delle scelte formulate, la Valutazione di sostenibilità (VALSAT, art.5), accompagnerà il procedimento di elaborazione e di approvazione del Piano.*

*Questi documenti vengono illustrati e discussi in una Conferenza di Pianificazione (art.14), che "ha la finalità di costruire un quadro conoscitivo condiviso del territorio e dei conseguenti limiti e condizioni per il suo sviluppo sostenibile, nonché di esprimere valutazioni preliminari in merito agli obiettivi e alle scelte di pianificazione prospettate dal Documento Preliminare".*

*Alla Conferenza partecipano la Regione, le Province contermini, i Comuni, le Comunità Montane, gli Enti di gestione delle aree naturali protette interessati, nonché le amministrazioni competenti al rilascio di pareri ed intese previsti dalla legge. La Conferenza, infine, realizza la concertazione con le associazioni economiche e sociali, chiamandole a "concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuate dal documento preliminare, acquisendone le valutazioni e le proposte".*

*Assolto il compito della concertazione istituzionale e della consultazione delle associazioni economiche e sociali, la Provincia adotta il Piano in Consiglio, dove tornerà per la definitiva approvazione dopo le procedure di esposizione e di raccolta delle osservazioni, comprese le eventuali riserve formulate dalla Regione. L'approvazione avverrà tramite nuovo voto del Consiglio, che dovrà riguardare anche le controdeduzioni alle osservazioni presentate e dovrà prendere atto, nel caso di riserve regionali, dell'avvenuta emissione dell'intesa, ai sensi di legge.*

*Non sfugge il valore innovativo della riforma regionale: il processo formativo e il successivo perfezionamento degli atti avvengono da un lato sperimentando ampie procedure di concertazione e consultazione, dall'altro rispettando regole di sostanziale autonomia: la*

responsabilità di approvazione degli atti è strettamente mantenuta nell'ambito dell'istituzione che li ha adottati. Viene così demolita la vecchia procedura di approvazione "a cascata", secondo cui la Regione approvava i piani provinciali e, a sua volta, la Provincia approvava quelli comunali.

### **La concertazione interistituzionale e la "co-pianificazione"**

L'ampio ricorso alla consultazione ed alla concertazione introduce dunque il principio della cosiddetta "co-pianificazione", rendendo responsabili delle scelte compiute tutti i partecipanti alla Conferenza.

La legge istituisce più di uno strumento al servizio di questo principio. Innanzitutto l'Accordo di Pianificazione (art.14), con cui può concludersi la Conferenza, e poi gli Accordi Territoriali (art.15), finalizzati a "concordare obiettivi e scelte strategiche comuni ovvero a coordinare l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici", e addirittura Accordi con i privati (art.18), per "assumere nella pianificazione proposte e iniziative di rilevante interesse per la comunità locale".

Gli Accordi, assunti anche nel corso della Conferenza o comunque nel corso della procedura formativa del Piano, costituiscono così, nella direzione tracciata dalla 241 e dalla riforma delle autonomie locali, uno dei principali elementi di innovazione della riforma regionale: la pianificazione non è concepita come astratta previsione di un quadro territoriale e normativo "erga omnes", a cui tutti devono conseguentemente conformarsi e la cui attuazione è concepita come momento separato, logicamente e cronologicamente conseguente, bensì come atto complesso e flessibile, sensibile all'ascolto delle proposte e delle intenzioni dei soggetti sociali ed economici, di cui registra anche gli impegni e i programmi, costruendo virtuose sinergie.

### **L'attribuzione delle competenze sovracomunali**

Assieme alle procedure di co-pianificazione, come presupposto della corretta applicazione del principio di responsabilità (che è l'altra faccia del principio di sussidiarietà), la legge regionale definisce anche le competenze da attribuire ai diversi livelli della pianificazione.

Viene così disegnandosi una competenza provinciale di ampio respiro, dedicata al coordinamento e al servizio dei Comuni e delle loro esigenze di relazione virtuosa con il territorio e l'ambiente, le cui regole non sono in gran parte governabili alla dimensione municipale.

Vanno in questo senso i nuovi compiti di pianificazione dei cosiddetti "poli funzionali" (art.A-15), delle grandi aree industriali ecologicamente attrezzate (artt.A-13 e A-14), delle attrezzature pubbliche di interesse sovracomunale (art.A-24), delle grandi infrastrutture per la mobilità (art.A-5), compiti che vanno "intrecciati" con quelli assegnati alla Provincia da leggi di settore, nel campo del trasporto pubblico, della viabilità extraurbana, delle infrastrutture nel campo ambientale ed energetico, dei parchi e delle aree protette, delle attività estrattive e della raccolta dei rifiuti, dell'assetto idrogeologico e della protezione civile.

*Un intreccio che fa della Provincia, come si diceva all'inizio, una istituzione di governo a competenza generale, con compiti diretti di intervento nell'economia, nella società e nell'organizzazione territoriale.*

## **L'affermazione dei principi di sostenibilità ambientale e di perequazione territoriale**

*Oltre a quelli di sussidiarietà e responsabilità, altri due principi guidano il corpo normativo della riforma regionale, quello della sostenibilità e quello dell'equità.*

*Al primo sono dedicati l'art.5 e l'art.6 della legge, che stabiliscono l'obbligo della "valutazione preventiva degli effetti derivanti dall'attuazione delle scelte di piano", tramite apposito documento (VALSAT), e introducono la facoltà di "subordinare l'attuazione degli interventi di trasformazione alla contestuale realizzazione di mitigazione degli impatti negativi...o al fatto che si realizzino le condizioni specificamente individuate dal piano atte a garantire la sostenibilità dell'intervento".*

*Al secondo è dedicato l'art.7, che disciplina "l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica", ma soprattutto l'art.15, che attribuisce agli Accordi territoriali la facoltà di "prevedere forme di perequazione territoriale, anche attraverso la costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati".*

*Non sfugge, anche in questo caso, il contenuto innovativo dei dispositivi. Da un lato si attribuisce legittimità alla prassi, ormai corrente, di relazionare l'esercizio dei diritti di edificazione alla verifica dei presupposti che tale edificazione non si traduca in danno o in insopportabile aggravio dei costi e degli obblighi pubblici (congestione del traffico, assenza di servizi, inquinamento dell'acqua o dell'aria, ecc.), istituendo tempi e modi di attuazione delle previsioni che garantiscano di rimuovere ogni pregiudizio alla funzionalità del territorio ed alla qualità dell'ambiente.*

*Dall'altro, i dispositivi consentono finalmente di rimuovere, senza più preoccupazioni di legittimità, i principali ostacoli alla collaborazione ed alla solidarietà nelle previsioni di carattere insediativo e di predisposizione dei servizi, promovendo lo strumento che rende indifferente la localizzazione degli insediamenti rispetto ai confini comunali.*

*In relazione ai descritti principi, la Relazione illustrativa, come peraltro il Documento Preliminare, di cui il Piano è conclusione propositiva, si articola in due parti: gli **obiettivi generali**, contenenti gli indirizzi, di carattere strategico (Capitolo 1) e di carattere territoriale (Capitolo 2) e le **scelte strategiche di assetto del territorio**, contenenti le politiche ulteriormente specificate in riferimento agli obiettivi di qualità ambientale (Sezione A), agli obiettivi di qualità del sistema insediativo, urbano e rurale (Sezione B) ed infine agli obiettivi di accessibilità del territorio (Sezione C).*

*Quanto ai limiti ed alle condizioni per lo sviluppo sostenibile, essi sono organicamente contenuti e descritti nelle stesse scelte strategiche di assetto territoriale, in coerenza con le indicazioni desumibili dal documento di VALSAT, che analizza e commenta gli indirizzi formulati per gli*

obiettivi generali nonché quelli proposti, in via preliminare, come articolazione specifica, e appunto chiamati "obiettivi specifici".

## 0.2 L'esperienza di pianificazione della Provincia

### **Il Piano Territoriale Infraregionale**

*L'applicazione coerente dei principi descritti, in occasione dell'adozione del Piano Territoriale di Coordinamento, corona una lunga e ricca attività di pianificazione di area vasta, compiuta dalla Provincia di Bologna a partire dai primi anni Novanta.*

*Nel settembre del 1993 il Consiglio provinciale adotta il Piano Territoriale Infraregionale (PTI), ai sensi della legge regionale 36/88. La Regione lo approverà nell'aprile del 1995. Nello stesso aprile la Regione approverà anche il Piano Infraregionale dell'Assemblea dei Comuni imolesi, adottato nel giugno del '94, che individua obiettivi specifici particolari, di carattere soprattutto economico, che distinguono l'ambito imolese da quello bolognese. Il PTI imolese prevede, infatti, il consolidamento e potenziamento dell'ampio settore produttivo manifatturiero di tipo specialistico già presente e connotato da una forte propensione all'innovazione di prodotto, sostenuta dalla presenza di un ampio tessuto di piccole e piccolissime imprese. Esso inoltre prevede il rafforzamento del tradizionale ruolo di "cerniera" tra l'Emilia e la Romagna e il rilancio del turismo termale, inteso non solo nella sua dimensione curativa, ma nell'accezione più vasta di turismo per la salute, fruibile da fasce di utenza ampie e diversificate.*

*Il PTI bolognese e quello imolese, dopo le esperienze del PIC (Piano InterComunale) della fine degli anni Sessanta e del PUI (Piano Urbanistico Intercomunale) dei primi anni Ottanta, rappresentano l'unico riferimento sovracomunale, dotato di valenza amministrativa certa, che con una qualche autorevolezza disciplina i fenomeni di metropolizzazione dell'area bolognese.*

*I contenuti principali del PTI, peraltro ampiamente noti, per le ripetute pubblicazioni ed occasioni di dibattito, si concentrano sulla necessità di contenimento della dispersione insediativa registratasi nell'ultimo ventennio e sulla conseguente necessità di stabilire un rapporto funzionale con la principale rete dei trasporti, razionalizzata e rovesciata rispetto agli attuali utilizzi modali (privilegiando dunque il ferro), rapporto ritenuto indispensabile anche ai fini di un corretto contenimento e di un'auspicata inversione dei fenomeni di emergenza ambientale. A questo scopo il PTI si affida ad una lettura gerarchica dei centri (Centri Ordinatori, Centri Integrativi, Centri di Supporto), attribuendo loro un ruolo di riferimento per i territori a cui fanno capo, assieme a precise prestazioni nel contesto metropolitano, in nome delle loro caratteristiche funzionali ed ambientali.*

*In relazione a questa trama di centri e alla principale rete di trasporto che li connette, il PTI individua poi **tre fondamentali Diretrici di sviluppo e di razionalizzazione degli insediamenti**, collegata al sistema del ferro (per il quale prevede una complessiva razionalizzazione, fondata sul progetto di Servizio Ferroviario Metropolitano), interconnesso da vaste aree di verde agricolo (i cosiddetti "Cunei agricoli"), destinate a rappresentare la riserva di biomassa necessaria ad un corretto equilibrio dell'assetto metropolitano. A connettere i Cunei il Piano individua le principali infrastrutture ecologiche, sostanzialmente costituite dalle aste fluviali e dal loro territorio naturale, aste che lambiscono la core-area metropolitana.*

*Parallelamente ipotizza, come indispensabile presupposto progettuale, un progressivo e significativo decentramento dal core di consistenti quote di servizi rari e di terziario, da collocare nei Centri Ordinatori.*

*Come strumento attuativo del Piano è individuata la "pianificazione d'area" che, in funzione delle diverse prestazioni richieste, invita i Comuni ad un progressivo allineamento dei loro strumenti urbanistici attraverso la concertazione, a cui la Provincia propone di fornire servizi tecnici e finanziamenti, assumendone nel contempo il coordinamento e l'onere organizzativo.*

## **Lo Schema Direttore Metropolitano**

*Dopo l'approvazione regionale, a cui fa seguito il trasferimento alla Provincia delle competenze in materia urbanistica, e dunque anche quella della approvazione dei piani urbanistici comunali, è proprio nella direzione dell'organizzazione di questa "pianificazione d'area" che si rivolge, a partire dal 1997, l'attività di pianificazione della Provincia, in preparazione dell'elaborazione del PTCP che, nel frattempo, la L.R.6/95 aveva reso obbligatoria.*

*Ci si riferisce all'esperienza che, mutuando un po' impropriamente da quella francese, si è voluta chiamare Schema Direttore Metropolitano.*

*Non si tratta di un nuovo livello di pianificazione, né di una riedizione del Piano che, come si è visto, è vigente dal 1995. Si tratta di un'intesa. Anzi, un'intesa di carattere generale e di una decina di Accordi Attuativi tra la Provincia ed altrettanti aggregati, o Associazioni di Comuni, relativamente alle gestione coordinata ed ambientalmente sostenibile delle previsioni insediative già approvate e di quelle in elaborazione attraverso i nuovi Piani Regolatori Generali dei Comuni.*

*Accordi che raccolgono gli esiti di una concertazione istituzionale promossa dalla Conferenza Metropolitana dei Sindaci, costituita nel 1994 sull'onda della L.142, con l'esplicito intento di raggiungere tre obiettivi generali: ristabilire una relazione virtuosa nella gestione delle previsioni insediative tra gli insediamenti e i sistemi della mobilità, dell'ambiente e delle opportunità di mercato, costruire un reale consenso dei Comuni, riuniti in Associazioni, nei confronti delle principali determinazioni di livello provinciale e sovracomunale, fornire nuova lena, restituendo funzionalità e qualità al sistema territoriale, alla competitività dell'area bolognese e dunque conferirle forte attrattività rispetto agli investitori.*

*Questa esperienza nasce dunque nel particolare contesto politico-istituzionale bolognese, caratterizzato, oltre che dal protagonismo di una sede di concertazione di area vasta quale è la **Conferenza Metropolitana dei Sindaci**, da due ulteriori specificità: le funzioni di indirizzo e di controllo sulla pianificazione comunale esercitate dalla Provincia sin dalla approvazione regionale del suo Piano Infraregionale, e la conseguente determinazione di dotarsi, al servizio di queste funzioni, di un potente ed efficace strumento descrittivo e di valutazione, il Sistema Informativo Territoriale provinciale.*

*A partire da queste specificità, e per contribuire a costruire gli strumenti di valutazione ad esse necessari, a fondamento degli Accordi che costituiscono lo Schema Direttore, la Provincia elabora, dal 1996 al 1998, un analitico "Rapporto sulle condizioni di sostenibilità delle previsioni urbanistiche dell'area vasta bolognese", che relaziona in modo sistematico gli assetti territoriali derivanti dal Mosaico dei Piani Regolatori Generali (acquisiti in forma digitale e connessi con adeguati sistemi di interoperabilità con modelli di simulazione relativi alle reti di mobilità e alle reti idrauliche) e le principali condizioni di criticità conseguenti alla consistente trasformazione territoriale registratasi negli ultimi quarant'anni: rischio idraulico di esondazione, inquinamento*

degli acquiferi, instabilità dei versanti, inquinamento acustico ed atmosferico, congestione del traffico.

*Il quadro che scaturisce dalle analisi condotte da questo Rapporto nei diversi settori (mobilità, fragilità ambientale e trama degli insediamenti), costituisce, aggiornato e significativamente arricchito, una parte importante del Quadro Conoscitivo richiesto dalla L.R.20/2000.*

### **L'adozione del "Manifesto" e il contributo del dibattito pubblico**

*L'elaborazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale è compito di grande complessità, che richiede una "vision" di partenza, un Manifesto, finalizzato a definire i limiti e gli obiettivi dell'impresa. E' ad essi che il Documento Preliminare, elaborato poi nella seconda parte del 2001, conforma le interpretazioni dei fenomeni evolutivi in corso e i bilanci dell'azione di pianificazione, disegnando le principali opzioni di sviluppo e di miglioramento delle condizioni del territorio e della qualità della vita dei suoi abitanti.*

*Il Documento si avvale, in questo disegno, della sistemazione del complesso delle conoscenze, che organizza in un vero e proprio Quadro conoscitivo, costituito con la duplice finalità da un lato di fornire interpretazioni al processo di elaborazione del Piano, e dall'altro di rappresentare il punto di riferimento per il dialogo e la concertazione in cui si sostanzierà poi la Conferenza, il cui obiettivo era appunto quello di raggiungere una "diagnosi condivisa" delle condizioni del territorio e del suo possibile sviluppo.*

*Il Manifesto viene adottato dalla Giunta nel giugno del 2001, e presentato nel Convegno dal titolo "Da Provincia a città Grande", tenutosi il 10 e 11 luglio di quell'anno.*

*Tre gli obiettivi innovativi di fondo: un accordo istituzionale per il governo dell'area metropolitana; un nuovo e più importante rango dell'area bolognese e del sistema regionale; una effettiva sostenibilità ambientale dei sistemi urbani e delle scelte di sviluppo del territorio.*

*Sul primo, il Manifesto propone un rilancio, su basi rinnovate, dell'accordo del 1994, che ha dato vita alla Conferenza Metropolitana. Si propone di costituire una vera e propria associazione intercomunale, ai sensi della legge regionale, per la gestione associata delle funzioni comunali e provinciali di rilievo metropolitano, nelle materie individuate dal Testo Unico degli Enti locali per la Città Metropolitana.*

*Sul secondo obiettivo, il Manifesto indica come indispensabile uno sviluppo competitivo delle funzioni svolte e la promozione, al tempo stesso, di nuove funzioni "di eccellenza", individuando traiettorie di crescita sia sul piano della intrinseca qualità ed attrattività delle funzioni presenti che della loro fungibilità per le altre città della regione e del territorio extraregionale, nel quadro delle necessarie alleanze e partnership di più vasta scala.*

*Il terzo obiettivo vuole infine affermare la necessità di raggiungere precisi requisiti di qualità ambientale, promovendo un nuovo modello insediativo indirizzato a contrastare la dispersione e a sostenere la riqualificazione degli ambiti più densamente urbanizzati, a riequilibrare i modi di trasporto delle persone e delle merci, a valorizzare le infrastrutture di trasporto pubblico, soprattutto quelle in sede propria, a promuovere la tutela dei beni ambientali e culturali, la conservazione e valorizzazione del paesaggio e lo sviluppo di un'agricoltura biocompatibile.*

*Il Convegno desta grande interesse e registra un numero molto alto di contributi ed osservazioni, che sono state puntualmente raccolte e che sono state riferimento importante per la elaborazione del Documento preliminare.*

### **L'adozione del “Documento Preliminare”, del “Quadro Conoscitivo” e della “VALSAT”**

*La Giunta ha adottato il Documento preliminare nel novembre 2001, assieme al Quadro Conoscitivo e al documento di valutazione degli effetti ambientali, VALSAT.*

*Il **Quadro Conoscitivo** rappresenta il più organico e completo apparato analitico sui temi del territorio mai prodotto dalla Provincia, che coglie l'occasione del Piano per razionalizzare e sistemare gran parte degli archivi e dei data base dedicati alla propria azione amministrativa, istituendo finalmente le necessarie relazioni tra attività di gestione ed attività di pianificazione.*

*Il quadro descrittivo si articola in cinque sistemi: il sistema economico, sociale e demografico, il sistema naturale ed ambientale, il sistema territoriale, il sistema costituito dalle interazioni tra territorio ed ambiente, ed infine il sistema della pianificazione vigente; in totale 84 tabelle, 172 tavole, 13 grafici e 79 schede descrittive. Tre carte di sintesi tentano di illustrare l'insieme delle problematiche descritte: una sul sistema naturale ed ambientale, una sul sistema insediativo e rurale ed una sul sistema della mobilità.*

*Le tendenze che investono il sistema territoriale ed economico/sociale e che inducono evidenti conseguenze su quello ambientale, descritte dal Quadro conoscitivo, sono quelle note da tempo e che sono generalmente condivise in contesto europeo; sono quelle da un lato della diffusione della popolazione e degli insediamenti dalle maggiori aree urbane verso i centri minori e il territorio rurale e dall'altro l'accentramento di attività terziarie, servizi rari e grandi attrezzature specialistiche nel cuore del sistema, dove inducono eccessivo addensamento, gestione, scarsa qualità ambientale e funzionale.*

*Conseguenze critiche di questo modello sono l'erosione e la frammentazione del territorio rurale, l'impermeabilizzazione delle aree di ricarica della falda nell'alta pianura, con il conseguente contributo ai fenomeni di esondazione e di subsidenza, l'occupazione delle aree di pertinenza fluviale con il conseguente degrado qualitativo dei corsi d'acqua, l'aumento dei rischi idrogeologici. Al di sopra di tutto: l'aumento esponenziale della mobilità, con aumento della lunghezza media degli spostamenti, diminuzione dell'efficienza del trasporto pubblico, aumento dei costi energetici ed ambientali, aumento della concentrazione degli inquinanti. Si tratta di un circolo vizioso che si autoalimenta: dispersione insediativa, aumento della mobilità privata, inefficienza della mobilità pubblica, peggioramento della qualità ambientale dell'area centrale, ulteriore dispersione insediativa.*

*Da tempo (il primo Piano, il PTI, è del 1993) la Provincia propone un modello “di resistenza” a queste tendenze, che si richiama al principio della “diffusione concentrata” o del decentramento sui centri esterni, tendente al rafforzamento di un assetto già potenzialmente “policentrico” del territorio bolognese. Il modello strategico assunto è quello a cui fanno riferimento anche i documenti europei, come lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo del '99, che assumono a riferimento il paradigma cosiddetto “della rete”, del policentrismo sia a scala regionale che locale. La stretta relazione del modello proposto con la previsione di una consistente diversione modale degli spostamenti verso la rete pubblica su ferro (SFM) attribuisce credibilità e*

*razionalità a questo modello, condizionando esclusivamente la scelta dei nodi della rete, per i quali si prevedono le principali prospettive di sviluppo.*

*Le tendenze evolutive descritte dal Quadro conoscitivo e relative all'ultimo decennio mettono in guardia sull'ulteriore progresso dei fenomeni critici, per quanto manifestantesi con ritmi meno accelerati, le cui caratteristiche tuttavia tendono, se possibile, ad accentuare i caratteri di negatività: più che al paradigma della rete, i fenomeni di dispersione che si sono verificati nell'ultimo decennio (una ulteriore "uscita" dal centro di circa 30.000 persone, che si traduce in un movimento di più di 100.000 persone che al giorno raggiungono il centro in auto) richiamano il paradigma della nebulosa. Gran parte di queste nuove uscite si sono dirette verso i centri piccoli e piccolissimi della pianura e della collina e, invertendo una tendenza che si manifestava da decenni, verso il territorio rurale, mentre l'uscita dal cuore del sistema è sì quantitativamente inferiore (nel decennio passato erano uscite 50.000 persone), ma l'area di abbandono è più ampia, investendo ormai anche Casalecchio e San Lazzaro.*

*A questo aspetto il quadro analitico dedica perciò grande attenzione, osservando che se fino ad ora si è assistito ad una redistribuzione della popolazione nel territorio a popolazione provinciale pressoché costante, le tendenze più recenti mettono in evidenza un incremento dei flussi migratori che lascia intravedere la possibilità di un aumento netto della popolazione provinciale nel prossimo decennio, stimabile attorno alle 30.000/50.000 unità. Il che ripropone con grande evidenza il tema del modello insediativo, assieme a quello della riqualificazione dell'area urbana, nonché il tema dei servizi (in relazione alla forte componente extracomunitaria di questa nuova immigrazione), ma soprattutto il tema di una decisa modifica del modello di mobilità.*

*Per questo il Quadro conoscitivo dedica ulteriore grande attenzione alla dotazione infrastrutturale e a quella dei servizi, di cui offre una documentazione inedita e di grande dettaglio, peraltro riferita (come tutti gli altri elementi conoscitivi) non a livello comunale ma a livello dei 228 centri abitati (insediamenti con più di 200 abitanti in pianura e più di 50 abitanti in collina e montagna), di cui fornisce notizia rispetto a 25 categorie di servizi, per un totale di circa 4.000 punti di offerta, organizzati in servizi minimi, di base e di scala sovracomunale.*

*E' sulla scorta di queste osservazioni che il Documento preliminare definisce le principali politiche rispetto al modello insediativo: coerenza con l'efficacia dell'offerta di trasporto pubblico su ferro, coerenza con le politiche di tutela idrogeologica, coerenza con le politiche della distribuzione dei servizi sul territorio.*

*A queste coerenze si richiamano peraltro anche le indicazioni relative alle competenze specifiche del livello sovracomunale: poli funzionali, aree produttive sovracomunali, servizi afferenti a bacini intercomunali andranno collocati in relazione stretta con i nodi del trasporto pubblico, in quegli ambiti che il disegno di assetto del territorio provinciale da tempo ha individuato come dotati delle più evidenti caratteristiche di accessibilità e di sicurezza sotto il profilo ambientale.*

*A queste indicazioni il Documento preliminare aggiunge l'indirizzo di perseguire una ordinata e concordata programmazione pluriennale degli interventi. Si tratta da un lato di diluire nel tempo (e nello spazio, in relazione alle aree di associazione dei Comuni) l'attuazione delle aree già destinate all'edificazione, verificando con attenzione le condizioni di sostenibilità degli insediamenti rispetto alle reti e alle condizioni dell'ambiente, e dall'altro di concepire le nuove previsioni con piani strutturali di ampio respiro e concertati nella dimensione più vasta delle*

associazioni comunali, definendo in modo puntuale i criteri di programmazione temporale dell'attuazione delle previsioni.

Un indirizzo è inoltre formulato a proposito della necessità di introdurre criteri di controllo dell'insediamento della popolazione sparsa, in ambito extraurbano. Ciò significa definire soglie sostenibili di incremento e limitare il numero delle unità immobiliari ricavabili dal recupero dei fabbricati rurali, selezionando anche le possibilità di recupero in relazione al grado di accessibilità alle reti.

Per quanto riguarda la **VALSAT**, nell'impossibilità di produrre entro le scadenze previste per l'apertura della Conferenza di pianificazione i dati necessari alla valutazione quantitativa degli effetti delle azioni proposte, il documento si occupa della valutazione delle politiche ed azioni esclusivamente sotto il profilo qualitativo, elencando in dettaglio gli obiettivi generali enunciati dal Documento preliminare, di cui vengono individuati e riordinati gli obiettivi specifici, e confrontandone i probabili esiti con il set di obiettivi di sostenibilità definiti dal quadro legislativo regionale, nazionale e comunitario. La sottolineatura delle perplessità e dei relativi "scostamenti" dagli obiettivi sostenibili rappresenterà poi elemento di utile dibattito nella Conferenza e fornirà occasione di ulteriore riflessione per la messa a punto delle politiche ed azioni di piano.

### **La "Conferenza di Pianificazione"**

La Conferenza di Pianificazione si apre il 5 dicembre del 2001 e si conclude il 1° luglio dell'anno successivo, portando a termine un processo concertativo straordinario, per qualità e vastità: cinque sedute plenarie, sette incontri tematici di approfondimento, quaranta incontri con le Associazioni dei Comuni, otto giornate di eventi "esterni", di comunicazione di alto spessore politico e di forte contenuto tecnico, più di 2.500 presenze complessive di amministratori, tecnici, rappresentanti della società civile organizzata, tecnici del territorio, più di 4.000 visite al sito dedicato, più di 30.000 file grafici scaricati.

Alle sedute, agli incontri e alle occasioni di dibattito, prendono la parola più di 200 amministratori e tecnici, fornendo commenti, opinioni, suggerimenti. Più di una ottantina tra gli Enti partecipanti fa pervenire il proprio contributo scritto, che affronta centinaia di argomenti, che ricevono specifica ed approfondita attenzione.

Le valutazioni conclusive fanno riferimento a tre grandi temi: da un lato al modello insediativo proposto, nelle numerose articolazioni da cui è composto e con il particolare riferimento alle importanti nuove competenze attribuite al piano; in secondo luogo alla trama generale delle reti infrastrutturali, negli importanti temi che hanno portato il piano e le sue scelte in questo campo all'attenzione della cronaca, fino al recente accordo Governo/Regione/ Provincia/Comune; ed infine al tema dell'integrazione necessaria tra scenari locali, metropolitani e regionali, tra problematiche territoriali ed istituzionali, tra sviluppo ed ambiente.

Sulle proposte che i documenti presentati in Conferenza a proposito di questi tre temi, si registra in conclusione un generale consenso, preoccupandosi gli interventi di fornire integrazioni e correzioni utili alla completezza degli indirizzi assunti.

Sul primo tema, vale a dire il generale modello insediativo, in particolare per quanto riguarda le osservazioni mosse dal Capoluogo a proposito di un modello che verrebbe a penalizzare l'area

centrale, per la quale si richiede di evitare ulteriori appesantimenti e sviluppi di scarsa qualità, le valutazioni conclusive riaffermano la assoluta necessità, per l'intero territorio provinciale, che l'area centrale riacquisti la qualità ambientale e funzionale che sola può far competere la città nel contesto nazionale ed europeo, da un lato garantendo il necessario sviluppo alle funzioni di eccellenza (funzioni a sostegno delle "porte" della città: aeroporto e stazione) e dall'altro garantendo comunque quel mix di funzioni abitative/produttive/commerciali che è indispensabile caratteristica di equilibrio di un tessuto urbano di qualità.

Un obiettivo di qualità, dunque, da raggiungere evitando di aumentare ulteriormente la densità, in particolare di funzioni terziarie, dedicando viceversa attenzione alla qualità e quantità delle "contropartite" che le operazioni di recupero e di riutilizzo delle attività dimesse possono essere richieste dall'ente pubblico, ai fini di una più estesa e funzionale rete di servizi e per una efficace politica della casa e dell'affitto.

Viene così ribadito quel modello di "policentrismo funzionale" da tempo proposto, fondato su di una ragionevole "diffusione concentrata", che si fonda sull'individuazione, in corrispondenza delle aree a maggiore accessibilità metropolitana, degli eventuali nuovi grandi poli attrattori di traffico, in particolare quelli che nel prossimo futuro sono da attendere nella forma di grandi complessi di attività per il tempo libero, ricreative e commerciali.

Anche sul secondo tema, quello della trama generale delle reti infrastrutturali, tema di gran lunga il più avvertito e decisivo per la competizione tra territori, si è verificata una buona base di consenso, in particolare per quanto riguarda l'importanza decisiva dell'SFM e lo schema proposto per la grande viabilità. A questo proposito si è registrato il più grande successo della Conferenza e la completa affermazione del valore straordinario della concertazione e del confronto delle opinioni: partito sulla base di una valutazione ancora del tutto problematica delle soluzioni allora proposte per il nodo tangenziale ed autostradale bolognese, il dibattito in Conferenza è progressivamente approdato ad una ipotesi fortemente innovativa, che individua la soluzione dell'attuale situazione critica dell'attraversamento autostradale bolognese in un passante a nord, in prossimità del tracciato della Trasversale, di grande coerenza con il modello insediativo a rete che costituisce la filosofia di fondo del piano.

Questa concreta dimostrazione di copianificazione, raggiunta assieme ai Comuni interessati al futuro tracciato, peraltro impone il massimo impegno, a partire dall'adozione del Piano, per la definizione di dettaglio del tracciato, per l'individuazione delle opere comunque fatte salve nell'originario progetto di "terza corsia" e in ogni caso indispensabili a breve per una ragionevole accessibilità alla Fiera e all'Aeroporto, per la definizione delle opere urgenti e dei tempi di realizzazione degli interventi già programmati, di cui è necessario verificare la coerenza con il più generale e nuovo quadro delle infrastrutture, ed infine per la definizione delle necessarie opere compensative e di difesa degli equilibri ambientali e paesaggistici che un'opera di così grande rilievo inevitabilmente richiede.

Sul terzo tema, infine, quello della necessaria integrazione a scala regionale e provinciale, si tratta di coltivare le opportunità offerte da un territorio ricco, articolato, tradizionalmente disponibile ad offrire opportunità e nuovi itinerari allo sviluppo. L'esempio di HERA S.p.a., che insieme all'analoga azienda imolese e a quella del perimetro romagnolo ha dato vita ad Hera, una struttura imprenditoriale di dimensione regionale e di rango internazionale, va in questo senso. E questo approccio vale per molti altri campi: l'Università, la Fiera, l'Aeroporto.

*Infine, integrazione significa anche impostare politiche concertate con le Province confinanti, su temi comuni. Ravenna, Ferrara e Modena hanno attivamente partecipato alla Conferenza, e arricchito il Documento preliminare in più punti.*

### **0.3 I principali contenuti del Piano e i contributi raccolti in Conferenza di Pianificazione**

*La presente Relazione si articola in due parti: gli obiettivi generali, contenenti gli indirizzi di carattere strategico e territoriale e, in secondo luogo, le scelte di assetto del territorio che ne conseguono, contenenti le politiche in riferimento agli obiettivi di qualità ambientale, a quelli di qualità del sistema insediativo, urbano e rurale ed infine agli obiettivi di accessibilità del territorio.*

*Gli obiettivi generali richiamano le condizioni necessarie per un rilancio di Bologna nella competizione nazionale ed internazionale tra città e territori: coesione nel sistema economico, perché possa svilupparsi la competitività del lavoro, delle imprese e del territorio; in ambito sociale, per promuovere una società più libera, sicura e solidale, necessariamente multietnica ed orientata alla cooperazione tra le componenti interne; in ambito culturale, perché vengano valorizzate le identità locali, verso una nuova e forte identità metropolitana.*

*Gli obiettivi di qualità ambientale affrontano i temi di crisi del ciclo dell'acqua, quelli della qualità dell'aria e dell'inquinamento atmosferico, il tema dei consumi energetici e dell'emissione dei gas serra, il tema della produzione e dello smaltimento dei rifiuti e quello del progressivo degrado del paesaggio.*

*Gli obiettivi di qualità del sistema insediativo, urbano e rurale, oltre a quanto già richiamato in ordine al modello spaziale di riferimento e alla necessità di intervenire sui fenomeni di dispersione della residenza e di concentrazione delle attività terziarie, ridisegnando attorno alla progettata rete di trasporto metropolitano ed urbano di massa le ulteriori inevitabili spinte al decentramento, si concentrano sui temi della localizzazione e le possibilità di sviluppo delle grandi attrezzature urbane e metropolitane e dei servizi ad alta attrattività o ad alta specializzazione economica, culturale, sportiva o della logistica.*

*Infine gli obiettivi connessi al tema dell'accessibilità del territorio richiamano il generale disegno infrastrutturale, rispetto al quale la prospettiva della soluzione del passante autostradale a nord ridisegna l'assetto della pianificazione e della progettazione consolidata, confermandola in massima parte ma ponendo una urgente necessità di salvaguardia e di equilibrata pianificazione dei territori attraversati.*

*La prospettiva di liberalizzazione dell'asse tangenziale, peraltro, attribuisce ulteriore valore ed urgenza alla necessità di soluzione razionale e coerente per il trasporto collettivo nell'area urbana centrale, anche se, in argomento, si continuano a registrare progetti che vedono ancora distanti le posizioni del Comune capoluogo dal generale disegno di assetto insediativo ed infrastrutturale prospettato dal Piano e dalle conclusioni della Conferenza di Pianificazione.*

## **Sul tema della qualità ambientale**

*Per il ciclo dell'acqua, così come già fu chiarito nell'occasione degli Accordi per lo Schema Direttore Metropolitano, i principali nodi critici sono tre: la crisi qualitativa e quantitativa dell'acquifero nell'alta pianura, la crisi dell'efficienza della rete di scolo e il dissesto idrogeologico.*

*Sul primo problema, sotto il profilo della qualità della risorsa, la possibilità di inquinamento si concentra quasi esclusivamente nell'alta pianura (conoidi), dove avviene la maggiore alimentazione. I conoidi del Reno/Lavino, del Savena/Idice e del Santerno, corrispondenti con buona approssimazione alle principali aree di prelievo che alimentano la rete acquedottistica, rappresentano le aree fragili anche sotto il profilo degli approvvigionamenti. Peraltro, lo squilibrio tra emungimenti e apporti rappresenta una delle più evidenti criticità ambientali del territorio bolognese, particolarmente grave nell'area centrale della provincia, fra Lavino e Idice.*

*Mentre per quanto riguarda l'aspetto qualitativo le competenze in capo al PTCP sembrano risultare poco determinanti (l'origine dell'inquinamento, prevalentemente causato da nitrati, è ascrivibile alle perdite delle reti fognarie e alle pratiche agricole), sull'aspetto quantitativo può agire con efficacia una politica intesa al consolidamento della tutela ed alla sua estensione all'intera ampiezza dei terrazzi idraulicamente connessi, assieme ad una politica che sancisca la chiusura della espansione urbana su tutta l'estensione delle porzioni più permeabili dei conoidi dell'alta pianura.*

*Per quanto riguarda il secondo problema, relativo alle condizioni di rischio idraulico che connotano ormai buona parte del reticolo idrografico, la progressiva urbanizzazione è la principale causa di crisi, attraverso l'impermeabilizzazione del suolo, che ha diminuito i tempi di corrivazione ed aumentato i colmi di piena, e attraverso gli emungimenti, che hanno aiutato la subsidenza e diminuito la pendenza motrice delle aste fluviali.*

*In questo caso il PTCP, prendendo atto dei programmi di intervento relativi al risanamento degli alvei, ai rinforzi arginali, alle casse di espansione, alle difese spondali, per la messa in sicurezza degli attuali insediamenti, può utilmente relazionare ad essi le politiche insediative, evitando di esporre a rischio ulteriori popolazioni e creando virtuose sinergie con gli interventi di difesa idraulica, ai fini di una corretta politica di tutela e valorizzazione del paesaggio.*

*Per quanto infine attiene al terzo tema, vale a dire al dissesto idrogeologico, atteso che il contributo antropico ai fenomeni gravitativi riguarda prevalentemente politiche di settore, quali l'attività agricola e forestale e l'attività di escavazione negli alvei, le politiche del PTCP possono rivolgersi essenzialmente ai temi della sicurezza degli abitati esistenti e agli indirizzi ai piani locali affinché sia evitata l'urbanizzazione dei versanti instabili.*

*Sul tema della qualità dell'aria e dell'inquinamento atmosferico non esistono più dubbi relativamente al diretto legame con il tema del traffico urbano. Nel 1997 il settore dei trasporti produceva il 72% del monossido di carbonio, il 46% dei composti organici volatili, il 53% degli ossidi di azoto, oltre il 24% dell'anidride carbonica emessi nel corso dell'anno.*

*Ciò che va posto in rilievo è da un lato la tendenza al peggioramento delle condizioni di produzione di questo stato di crisi: nel periodo 1990/98 il servizio pubblico nelle aree metropolitane italiane (autobus, tramvie, metropolitane) ha avuto una riduzione del 5%, contro un aumento del 25% dell'auto privata. Dall'altro lato va posto in rilievo che la criticità della*

qualità dell'aria non è più e non soltanto nei Comuni dell'area centrale e in quelli di prima cintura, ma anche in quelli della seconda con, di fatto, un continuum dello stato di inquinamento atmosferico in larga parte del territorio provinciale.

In questo campo le politiche che il Piano può mettere in campo fanno riferimento all'esigenza di un vero e proprio "Piano per la mobilità sostenibile", che riprenda l'esperienza messa in campo nel corso del 2001, nell'ambito delle iniziative per il cosiddetto Piano Urbano della Mobilità Metropolitana (PUMM), che ha coinvolto una quindicina di Comuni, Capoluogo compreso.

### **Sul tema della qualità del sistema insediativo, urbano e rurale**

La possibilità di fare un salto in avanti nel posizionamento strategico dell'area bolognese ed emiliano romagnola e nel contempo di garantire condizioni di sostenibilità allo sviluppo del territorio, trova un terreno di verifica particolarmente cruciale e delicato nelle politiche e nelle azioni riguardanti i grandi "poli funzionali", ossia quegli ambiti specializzati che ospitano le grandi funzioni metropolitane e i servizi ad alta attrattività o ad alta specializzazione economica, culturale e sportiva, ricreativa, della mobilità e della logistica, funzioni che in diversi casi rappresentano punti di eccellenza e di qualità del sistema bolognese.

Non a caso, per la preminente rilevanza sovracomunale di ciascuno di essi ed anche per il loro rilevante impatto sulla mobilità e quindi sul sistema ambientale e sulla qualità urbana, la riforma urbanistica regionale attribuisce espressamente alla Provincia e al PTCP l'onere di definire le politiche e le azioni per ciascuno di essi, la programmazione di eventuali nuovi poli funzionali e l'individuazione degli ambiti idonei ad ospitarli.

Le politiche che il PTCP mette in campo partono dunque dal pieno riconoscimento della dimensione vasta della loro influenza, dal riconoscimento del valore, in molti casi strategico, della loro efficienza ed efficacia a vantaggio dell'intero sistema economico/territoriale e insieme contemperano le esigenze di sviluppo con la minimizzazione e la mitigazione dei loro impatti ambientali e, in particolare, con il decongestionamento dell'area urbana centrale nella quale la gran parte di essi è concentrata.

Si tratta in complesso di 34 "oggetti", molti dei quali costituiscono "eccellenze" del sistema territoriale bolognese, per le loro consolidate relazioni a livello nazionale ed internazionale: l'Interporto, la Fiera, l'Aeroporto, il CAAB, gli ospedali S.Orsola, Maggiore, Rizzoli, Bellaria, la Stazione, il sistema dell'Università (centro e Lazzaretto), la cittadella degli Uffici Giudiziari, il complesso commerciale Centronova, la zona B di Casalecchio, lo Stadio, l'Autodromo di Imola, ecc.....

Per tutti i poli funzionali, in particolare per quelli di rilievo regionale, si è cercato, con le loro strutture di governo, le soluzioni urbanistiche ed infrastrutturali più idonee al loro sviluppo e competitività, e se, nella maggioranza dei casi, si manifesta l'intenzione di mantenere solide radici là dove queste grandi attrezzature sono nate, si mantiene attenzione e tensione nel ricercare e nel cogliere tutte le possibili occasioni ed opportunità nella direzione di assetti insediativi più articolati nel territorio di ciascun polo funzionale, sia per offrire alle attività del polo e ai suoi utenti condizioni di funzionalità ed accessibilità migliori, sia per contribuire ad affrontare i problemi di congestione dell'area centrale, sia infine per valorizzare tutte le risorse e le opportunità che un territorio ricco come quello bolognese può offrire.

*Su questa stessa linea va intesa anche la scelta di indirizzare verso localizzazioni sufficientemente lontane dall'area centrale congestionata le opportunità di investimento per nuovi grandi poli attrattori, in particolare quelli che nel prossimo futuro sono da attendere nella forma di grandi complessi di attività per il tempo libero, ricreative e commerciali. Con questo indirizzo, il PTCP non vuole togliere nulla al capoluogo ed alle sue funzioni di eccellenza ma, in relazione alla notevole ampiezza dei bacini di utenza di questi grandi attrattori, e alla grande occupazione di spazio che determinano, vuole sottolineare la scarsa razionalità di eventuali localizzazioni nelle residue aree agricole a ridosso della città, aree oggettivamente ridotte e preziose, mentre è possibile e preferibile ricercare un uso più equilibrato del territorio e delle infrastrutture per la mobilità, valorizzando in particolare i principali nodi ad alta accessibilità regionale.*

*A proposito delle attrezzature della grande distribuzione commerciale, il Piano si attiene rigorosamente alle determinazioni urbanistiche di adeguamento dei PRG vigenti definite nella specifica Conferenza provinciale dei servizi tenutasi nel 2000 a seguito di un grande ed impegnativo lavoro di concertazione con tutti i Comuni e le associazioni di categoria, lavoro che ha portato ad un sostanziale contenimento delle precedenti previsioni urbanistiche, approvato da tutte le amministrazioni comunali.*

*A seguito della Conferenza dei servizi è stata inoltre approvata una programmazione pluriennale di sviluppo del settore contenente la definizione di un tetto massimo condiviso per le nuove grandi strutture di vendita. A queste determinazioni il Piano si attiene e non intende avanzare alcuna deroga, continuando ad affiancare ad un programmato contenimento delle grandi strutture l'impegno e il sostegno ai Comuni riguardo alle politiche di valorizzazione commerciale delle aree urbane e al sostegno al commercio tradizionale nelle aree a domanda debole, come quelle montane.*

*Per quanto concerne il compito di individuare, come recita la legge regionale "le aree produttive idonee ad essere ampliate per assumere rilievo sovracomunale e... gli ambiti più idonei alla localizzazione delle nuove aree produttive di rilievo sovracomunale", il PTCP parte dalla valutazione dell'attuale offerta di aree produttive non ancora attuate nei PRG vigenti, una offerta che ammonta a ben 1.650 ettari, per una superficie edificabile stimabile in oltre 6 milioni di mq, a fronte di una produzione media dell'ultimo decennio di poco meno di 200.000 mq all'anno. Si tratta quindi di una offerta molto ampia, sufficiente a dare risposta alla domanda di diversi decenni, ma dispersa e frammentata in un numero eccessivo di localizzazioni e spesso non qualificata sotto il profilo dell'accessibilità e delle infrastrutture in generale.*

*Partendo dunque da una individuazione di 38 ambiti produttivi, i cui criteri di selezione fanno riferimento alle dimensioni ed alle caratteristiche specifiche dell'insediamento (i criteri di definizione sono consultabili nel Quadro conoscitivo), ai quali sono riconducibili più di due terzi dei 1.650 ettari citati, il Piano individua quattro diverse tipologie di insediamento, rispetto ai quali articolare le politiche di governo e disciplina delle aree:*

- ambiti produttivi consolidati, vale a dire insiemi di aree produttive rilevanti per entità ed anche, in taluni casi, per le residue potenzialità edificatorie, che tuttavia non appaiono indicati per politiche di ulteriore significativa espansione; si distinguono in Ambiti consolidati per funzioni prevalentemente produttive manifatturiere e Ambiti produttivi consolidati per funzioni miste*

- *ambiti produttivi con potenzialità di sviluppo strategiche che, in relazione all'assenza o scarsità di condizionamenti ambientali od urbanistici e la validità della collocazione rispetto alle reti infrastrutturali, risultano adatte ad ulteriore significativa espansione; si distinguono in Ambiti produttivi suscettibili di sviluppo per funzioni prevalentemente produttive manifatturiere e per funzioni logistiche e Ambiti produttivi suscettibili di sviluppo per funzioni miste produttive, logistiche e del commercio non alimentare.*

## **Sul tema dell'accessibilità del territorio**

*Su questo tema centrale, il PTCP definisce le proprie scelte in relazione a tre principali argomenti: il trasporto collettivo nell'area urbana centrale, il nodo autostradale/tangenziale e il quadro complessivo della rete viaria, a scala provinciale.*

*Sulla prima questione, le indicazioni del Piano, già contenute nel Documento Preliminare, poi maggiormente dettagliate nel Convegno dell'aprile 2002 e nella seduta di Consiglio dello stesso mese, richiamano le ragioni della divergenza con i progetti del capoluogo. Il Piano non condivide né le scelte di tracciato né quelle di tecnologia compiute dal Comune con il progetto MAB.*

*In coerenza con le tesi del Documento preliminare e con il modello territoriale proposto, il Piano propone di lavorare ad una soluzione condivisa che da un lato assuma in positivo la sostanza del progetto comunale, dall'altro corregga i più evidenti limiti evidenziati in Conferenza, relativi al tracciato ed alla scelta della tecnologia.*

*L'ipotesi è quella di tentare un'integrazione vera dei progetti già finanziati e, agendo su di una riconversione nell'indirizzo tecnologico, utilizzare le possibili economie per rendere più organica ed estesa la rete, raggiungendo da subito il centro e i principali poli funzionali.*

*Indispensabili presupposti per la fattibilità dell'ipotesi sono quindi, secondo il PTCP:*

- *evitare scelte infrastrutturali che irrigidiscano le soluzioni tecnologiche: stazioni e banchine di soli 30 metri, galleria di diametro ridotto;*
- *evitare i tratti in galleria che non risultino strettamente indispensabili per la prestazione del sistema.*

*Sul tema del nodo autostradale/tangenziale, in conseguenza delle evidenti difficoltà incontrate dagli studi di ampliamento in sede del nastro tangenziale, ma anche per sviluppare fino alle più organiche conseguenze il modello territoriale su cui si fondava il Documento Preliminare, il Piano propone un vero e proprio tracciato autostradale di pianura, che sfrutta in gran parte il corridoio utilizzato per la definizione del tracciato della Grande Trasversale di Pianura.*

*L'ipotesi punta a trasferire su di un semianello sensibilmente più ampio dell'attuale i traffici di attraversamento che connettono le direttrici autostradali che confluiscono nel nodo di Bologna, e precisamente le autostrade A1 dir. Milano, A1 dir. Firenze, A14 dir. Ancona e A13 dir. Padova. L'eliminazione di queste quote di traffico dal sistema infrastrutturale che viene a trovarsi ormai all'interno del contesto urbano consentirebbe l'utilizzo di questo sistema esclusivamente al servizio dei flussi di traffico di natura locale o degli spostamenti aventi origine o destinazione nella città di Bologna e nella sua cintura.*

*Il sistema autostradale-tangenziale così proposto presenta uno schema di funzionamento che prevede la trasformazione degli attuali caselli di Casalecchio, Borgo Panigale e San Lazzaro (unitamente ad un nuovo casello Interporto che dovrebbe sostituire l'attuale casello dell'Arcoveggio) in barriere di ingresso a Bologna, e la completa liberalizzazione dei tratti interni alle barriere. Si verrebbe così ad ottenere, con il completo riutilizzo delle attuali corsie autostradali, la costituzione di una piattaforma tangenziale dotata di quattro corsie per senso di marcia, eliminando (e riadattando ove necessario) lo spartitraffico che attualmente separa le corsie autostradali da quelle della Tangenziale.*

*Il tracciato si sviluppa fra lo "slacciamento" A1/A14, ad ovest di Bologna, nei pressi di Lavino di Mezzo, e l'innesto con l'A14 in direzione Rimini, a est di Bologna, in prossimità della località Osteria Grande, per una lunghezza di circa 45 chilometri.*

*Per quanto riguarda le caratteristiche tecniche, è prevista una sezione A CNR, con tre corsie per senso di marcia e spartitraffico centrale, mentre, per quanto concerne la lunghezza delle nuove percorrenze rispetto all'attuale tracciato dell'autostrada, nel tratto A1/A14 (Milano/Rimini) si registra un allungamento di percorso pari a circa 11,5 Km (40.700 metri a fronte degli attuali 29.200), mentre nel tratto A1/A13 (Firenze/Padova) l'allungamento di percorso risulta pari a 10.700 metri (29.900 metri a fronte degli attuali 19.200).*

*Lungo il nuovo tracciato sono previsti, in prima ipotesi, quattro nuovi caselli, oltre al casello Muffa-Crespellano, già previsto e confermato nel progetto di costruzione della terza corsia autostradale:*

- *il casello Calderara/San Giovanni in Persiceto, collocato in corrispondenza dell'intersezione con l'attuale SP Padullese;*
- *il casello Interporto, che sostituirà l'attuale casello Interporto dell'A13;*
- *il casello Granarolo/Lungosavena, posizionato in corrispondenza dell'intersezione con la nuova infrastruttura viaria denominata "LungoSavena" e raccordato con il tracciato in variante della SP3;*
- *il casello Budrio/San Vitale, posizionato a sud dell'abitato di Budrio, in corrispondenza dell'intersezione con la ex SS 253 "San Vitale".*

*Per quanto infine riguarda i costi, si formula un'ipotesi parametrica di massima, relativa a caratteristiche del tipo Cat. A, con tre corsie per senso di marcia. Indicativamente, si può stimare che il costo chilometrico di un'infrastruttura autostradale in territorio pianeggiante possa ammontare a circa 10 milioni di Euro, ritenendo tuttavia ragionevole che possa anche ridursi a 8 milioni, in considerazione delle condizioni plano-altimetriche particolarmente favorevoli.*

*Per quanto infine riguarda il quadro complessivo della rete, a scala provinciale, nel PTCP si formula l'esigenza di definire una griglia di priorità argomentata e condivisa per la selezione fra i numerosi interventi previsti e la loro programmazione temporale, che tenga conto congiuntamente di tre fattori :*

- *grado di strategicità di ciascun intervento, definito dal livello gerarchico in cui l'infrastruttura si colloca nell'assetto strategico;*
- *comparazione dei costi di realizzazione e dei benefici economici dal punto di vista del trasporto;*
- *comparazione dei benefici ambientali.*

## **GLI OBIETTIVI GENERALI**

## **1 LE STRATEGIE**

### **1.1 Criticità e nuove sfide per il sistema territoriale bolognese**

Il sistema territoriale bolognese ha raggiunto importanti traguardi nei diversi campi della vita economica, sociale e civile e posizioni di vertice sul piano nazionale ed europeo. Il successo del sistema bolognese è per molti aspetti riconducibile alla forte compenetrazione tra piccola e media impresa, alla formazione tecnica e professionale, all'organizzazione degli usi del territorio, alle politiche sociali di sostegno al lavoro dipendente. A ciò deve essere aggiunta l'attrattività di alcune funzioni di eccellenza, come il polo sanitario, l'Università, la Fiera, l'Aeroporto, l'Interporto, la posizione di crocevia nel sistema autoferrostradale nazionale e le relazioni di servizio con molte città della regione che qualificano Bologna come "porta d'accesso" strategica e centro direzionale e terziario regionale.

Da tutto ciò è scaturito un sistema che ha i suoi punti forti nella diversificazione dell'attività economica, nella flessibilità dei sistemi di impresa, nella presenza di attività terziarie avanzate, nella densità delle reti sociali e nel protagonismo dell'offerta di lavoro, specie femminile.

Contestualmente all'affermarsi di questi aspetti positivi si sono manifestate nel corso degli anni difficoltà e disfunzioni di natura strutturale al punto da costituire una minaccia per l'evoluzione futura del sistema bolognese. In particolare nel sistema economico e produttivo si è registrata una insufficiente azione nel campo dell'innovazione di prodotto e della conquista di mercati nuovi, una bassa innovazione nell'offerta di infrastrutture e servizi nell'ambito della piattaforma logistica bolognese, uno sviluppo delle tecnologie della comunicazione per comparti e realtà aziendali piuttosto che per filiere produttive o territoriali e infine una bassa propensione delle imprese locali alla quotazione in borsa e una debolezza più generale del rapporto tra sistema creditizio e imprese.

Per quanto riguarda le politiche per la formazione e il lavoro si è assistito, oltre che ad una discrasia tra domanda e offerta di lavoro, ad una insufficiente innovazione ed integrazione tra i sistemi di ricerca, istruzione, formazione, per corrispondere ai nuovi fabbisogni delle imprese e del mondo del lavoro e ad una più generale insufficienza nell'integrazione della popolazione immigrata straniera, anche in relazione alla rigidità dell'offerta abitativa ed alla insufficienza di offerta in locazione a canone contenuto.

Il sistema territoriale ed infrastrutturale ha risentito dello sviluppo insediativo degli ultimi trent'anni, contrassegnato da un massiccio inurbamento nei Comuni dell'hinterland, che ha visto una forte dispersione insediativa con conseguenti problemi nel consumo del territorio, nell'adeguamento dei servizi e nell'aumento delle esigenze di mobilità. Ciò ha provocato il ricorso al mezzo privato negli spostamenti pendolari e occasionali e la relativa congestione dei principali assi stradali radiali e del sistema tangenziale-

autostrada, elevati livelli di inquinamento atmosferico ed acustico nel capoluogo e nei centri dell'hinterland, la crescita della incidentalità stradale.

Peraltro, il rapido impoverimento del contingente demografico del capoluogo ha sensibilmente agito sul mix sociale, impoverendo l'arco delle classi e delle categorie rappresentate e generando segregazione, conflittualità e degrado sociale. Il tema della sicurezza è così diventato tema importante, condizionando in misura rilevante la qualità della vita urbana.

Infine, il notevole ampliamento delle superfici impermeabilizzate e il forte prelievo delle acque di falda per gli usi civili, agricoli e industriali, hanno determinato l'aumento delle aree sottoposte a rischio idraulico e il conseguente abbassamento del livello del suolo che, insieme al fenomeno dell'abbandono della collina e della montagna, concorrono alla diffusione del dissesto idrogeologico.

Si tratta nel complesso di fenomeni indotti dalla maturità del sistema sociale, economico, territoriale ed infrastrutturale. Una maturità che si manifesta nella perdita di spessore dei comparti tradizionali dell'industria all'emergere di criticità legate all'invecchiamento della popolazione, e inoltre si manifesta nel calo delle nascite e nelle difficoltà del ricambio generazionale degli attori economici; ed infine si manifesta nelle diseconomie prodotte dalla dispersione insediativa e dalle inadeguatezze delle infrastrutture stradali e di trasporto a fronte dei mutamenti intervenuti nel modo di produrre e negli stili di vita.

Questi limiti, rapportati al contesto della competizione nazionale ed internazionale tra i sistemi locali ed alla particolare aggressività di alcune realtà emergenti, indicano un serio rischio di rapido declino per l'area bolognese.

## **1.2 La sfida strategica: da provincia a città grande d'Europa**

Il Piano della Provincia di Bologna vuole assumere un profilo strategico, oltre che strutturale, per intervenire sulle criticità evidenziate che costituiscono altrettanti limiti alle potenzialità di sviluppo del sistema bolognese. Si tratta non solo di adeguare o correggere ciò che si è manifestato come insufficiente ma di reimpostare, innovando, l'organizzazione e gli usi del territorio, la funzionalità delle infrastrutture, la promozione di nuovi fattori di successo delle imprese locali, nonché le modalità di partecipazione attiva di tutte le amministrazioni locali al governo dell'area metropolitana e del territorio del circondario di Imola.

Solo così si potrà fornire una risposta all'altezza dei problemi e determinare qualcosa in più di un semplice, e probabilmente inefficace, aggiustamento, e cioè un sistema territoriale coeso e sintonizzato sulle sfide della globalizzazione, un nuovo circuito virtuoso tra imprese, enti locali, lavoro autonomo e dipendente, sistema scolastico-formativo, organizzazione del territorio. E solo così si potranno far valere in Italia ed in Europa le qualità del sistema territoriale bolognese, indurre forti interessi economici e sociali sulla nostra area, aumentarne l'attrattività, saldare su obiettivi condivisi la comunità sociale con la comunità economica.

Il Piano della Provincia di Bologna finalizza le sue scelte ed azioni su tre grandi obiettivi di valore strategico che rappresentano altrettante sfide: un accordo istituzionale per il governo dell'area metropolitana; un nuovo e più importante rango dell'area bolognese e del sistema urbano regionale; una effettiva sostenibilità ambientale dei sistemi urbani e delle scelte di sviluppo del territorio.

### **1.2.1 Accordi istituzionali per il governo dell'area metropolitana bolognese e del territorio del Circondario di Imola**

La dimensione municipale appare da tempo del tutto insufficiente a governare con efficacia le criticità e le nuove domande di sviluppo del territorio. D'altra parte, la Provincia, che pure ha assunto nel corso degli ultimi anni nuove e importanti attribuzioni e il profilo di Ente elettivo a competenza generale sul territorio provinciale, può assicurare efficacia di sistema alle proprie azioni solo integrando funzionalmente le decisioni con quelle comunali o di ambito associativo sovracomunale (Associazioni e Unioni di Comuni per la gestione associata) e con quelle degli altri organismi di programmazione come le Comunità montane o le Conferenze sanitarie.

Il superamento della frammentazione di poteri e di responsabilità istituzionali su di un territorio che costituisce obiettivamente un sistema unitario di interdipendenze è la condizione necessaria per far corrispondere il sistema di governo con le domande e le dinamiche del sistema economico e sociale. In altri termini, la riforma delle politiche territoriali ha bisogno di una riforma degli assetti di governo.

L'orizzonte per cui lavoriamo è la Città Metropolitana bolognese e il rafforzamento dell'autonomia del Circondario di Imola. Le recenti modifiche legislative introdotte dal Testo Unico degli Enti locali e la rilevanza costituzionale riconosciuta alle città metropolitane ripropongono con forza, anche per Bologna, la necessità di riprendere il cammino verso la sua istituzione. Occorre parimenti procedere al rafforzamento dell'autonomia del Circondario di Imola dando corso a quanto stabilito nell'Accordo interistituzionale del 25 novembre 2002, sottoscritto dalla Provincia di Bologna, dalla Regione Emilia-Romagna e dai dieci comuni del Circondario imolese.

Nella fase transitoria e comunque per poter corrispondere da subito alle sfide dell'area metropolitana bolognese è indispensabile formalizzare un governo unitario e condiviso delle politiche sovracomunali o di scala metropolitana. La nostra proposta è un rilancio, su basi nuove, dell'accordo del 1994 che diede vita alla Conferenza Metropolitana di Bologna. Si tratta di costruire **una vera e propria associazione intercomunale**, ai sensi della legge regionale, per la gestione associata delle funzioni comunali e provinciali di rilievo metropolitano nelle materie individuate dal Testo Unico degli Enti locali di eventuale competenza della Città Metropolitana.

### **1.2.2 Un nuovo e più importante rango per l'area bolognese e il sistema urbano regionale**

L'area bolognese è sede di funzioni di relazione globale per un vasto territorio regionale e subnazionale: collegamenti aerei, ferro-stradali, logistica delle merci, manifestazioni fieristiche, ricerca scientifica, sistema universitario e sanitario, produzione culturale. Si tratta di attività ad alto valore aggiunto che concorrono in maniera determinante a definire il rango, l'attrattività e le caratteristiche sociali ed economiche del nostro territorio. Le dinamiche competitive in atto, in particolare il protagonismo del sistema milanese e delle città del Nord Est, oltre che dei principali sistemi urbani europei, rischiano di ridurre o comunque di compromettere seriamente le potenzialità e gli spazi di domanda attualmente serviti dalle infrastrutture bolognesi.

E' indispensabile indicare uno sviluppo competitivo delle funzioni svolte e promuovere, al tempo stesso, nuove funzioni di "eccellenza", individuando traiettorie di crescita sia sul piano della intrinseca qualità ed attrattività delle funzioni presenti che della loro fungibilità per le altre città della regione e del territorio extraregionale, nel quadro delle necessarie alleanze e partnership di più vasta scala.

### **1.2.3 La sostenibilità ambientale dello sviluppo**

La crescita di un'area fortemente urbanizzata come quella bolognese è anche strettamente correlata all'affermazione di precisi requisiti di qualità ambientale: la capacità di liberare i centri urbani dall'inquinamento acustico ed atmosferico; il

decongestionamento del traffico stradale; la riduzione dei danni alla salute per inquinamento; la sicurezza dei fiumi e dei territori più fragili; la costante manutenzione del territorio e dei sistemi naturali; la tendenziale autosufficienza dell'approvvigionamento idrico ed energetico; il contenimento dei consumi e la capacità di riutilizzare i rifiuti solidi urbani; la tutela delle aree naturali di pregio e la riconversione delle pratiche agricole, in armonia con la più recente politica europea.

La sostenibilità ambientale dello sviluppo non è solo un contributo a ristabilire un equilibrio ecologico mondiale, così come è negli obiettivi degli accordi di Kyoto, ma un fattore competitivo strategico che influenza direttamente l'attrattività di un territorio rispetto ad altri.

In questo senso il Piano Territoriale intende contribuire a raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 21, definiti nella conferenza delle Nazioni Unite del '92 a Rio de Janeiro, per la messa a punto di un Piano di Azione Ambientale di progressiva riduzione degli inquinanti e del consumo delle risorse non rinnovabili.

Il Piano disegnerà inoltre un nuovo modello insediativo, indirizzato a contrastare la dispersione e a promuovere la riqualificazione degli ambiti già urbanizzati, a riequilibrare i modi di trasporto delle merci, a valorizzare le infrastrutture di trasporto pubblico, soprattutto quelle in sede propria, a promuovere i beni ambientali e culturali, la conservazione del paesaggio e lo sviluppo di un'agricoltura biocompatibile.

### **1.3 Le condizioni necessarie: coesione nel sistema economico, nella trama sociale, nell'identità metropolitana.**

I grandi obiettivi prima espressi, per essere perseguiti, richiedono una rinnovata coesione in tre ambiti essenziali: in ambito economico, perché possa svilupparsi la competitività del lavoro, delle imprese e del territorio; in ambito sociale, per promuovere una società più libera, sicura e solidale, necessariamente multi-etnica ed orientata alla cooperazione tra le componenti interne; in ambito culturale, perché vengano valorizzate le identità locali, verso una nuova e forte identità metropolitana.

#### **1.3.1 La competitività del lavoro, delle imprese e del territorio**

La competitività è il risultato del concorso di diversi fattori: capacità manageriali, creatività, innovazione, professionalità dei lavoratori, rapporti con la ricerca, cooperazione con il sistema delle imprese nel distretto, qualità dei sub-fornitori, capacità di un sistema economico di confrontarsi con la cosiddetta new-economy, logistica, infrastrutture, aree attrezzate e servizi alle imprese, dotazione di servizi sociali e organizzazione del territorio. Essa dipende anche dal riconoscimento del protagonismo sociale e sindacale del lavoro dipendente, dalla riduzione dell'attuale forte tasso d'incidentalità nei luoghi di lavoro, nonché dal sostegno attivo all'evoluzione dei rapporti di lavoro a tempo determinato ed "atipici" verso rapporti di lavoro a tempo indeterminato, in sintonia con le aspettative e le aspirazioni delle giovani generazioni, ma dipende anche dalla necessaria valorizzazione delle figure professionali autonome emergenti, specie nei settori del "loisir" e della "new economy".

La competitività è un obiettivo da condividere sul piano sociale e territoriale e come tale può crescere a condizione che cresca la vita democratica e la partecipazione dei diversi attori alla concertazione delle scelte. Perseguire questo obiettivo presuppone un elevato livello di coesione degli attori e di condivisione delle scelte: la capacità di fare "sistema", di fare "squadra", che un insieme metropolitano è in grado di mettere in campo, è decisiva per il successo dei programmi che esso intende realizzare.

In questo quadro il PTCP. può offrire alcune scelte di carattere territoriale ed infrastrutturale su temi di particolare rilevanza per la competitività del territorio e del sistema delle imprese, quali le reti infrastrutturali della mobilità e della logistica, le aree per i futuri insediamenti di carattere strategico, la sostenibilità ambientale, la territorializzazione dei servizi.

### **1.3.2 Una società più libera, sicura, solidale e multietnica**

Corrispondere positivamente alle aspettative di maggiore libertà, sicurezza, solidarietà e convivenza multietnica delle diverse e distinte componenti della società bolognese, significa promuovere quella coesione che appare un requisito indispensabile per affrontare e vincere come sistema territoriale le nuove sfide della globalizzazione e contemporaneamente rispondere alla domanda generale di una più elevata vivibilità. La chiave sta nel non far coincidere libertà e individualismo e nel promuovere nuove opportunità e nuovi spazi di libertà per tutti, nel quadro di un rafforzamento dei diritti sociali attraverso la sburocratizzazione e la riforma del “welfare” ed una più diretta partecipazione della società locale alla produzione di servizi alla comunità. Il “welfare” deve assicurare, oltre che la redistribuzione del reddito alle fasce sociali più deboli, obiettivo che peraltro incontra crescenti difficoltà a causa dei limiti di crescita della spesa pubblica e delle nuove forme di emarginazione e disagio sociale, un sistema di opportunità per emanciparsi dalla dipendenza economica e culturale. Il “welfare” riformato deve caratterizzarsi sempre più come “welfare community”, e cioè come integrazione tra intervento pubblico diretto, intervento pubblico di sostegno, produzione privata e cooperativa di servizi, associazionismo, volontariato e responsabilizzazione diffusa dei cittadini.

Tutto questo va tradotto nel lavoro delle istituzioni e delle parti sociali: meno burocrazia e più efficienza, meno assistenzialismo e più opportunità, meno monopoli e più liberalizzazione, ma anche decentramento e diffusione territoriale dei servizi sociali, sanitari e formativi, aumento della scolarizzazione superiore, creazione di un sistema di formazione permanente per giovani e adulti, alfabetizzazione tecnologica della popolazione, sviluppo delle reti telematiche per l'accesso locale ai servizi metropolitani, aumento del senso di sicurezza nelle città anche attraverso la riqualificazione e la rivitalizzazione degli spazi urbani e il recupero sociale della popolazione a rischio di devianza, integrazione dei cittadini immigrati per motivi di studio, lavoro o per il ricongiungimento familiare, affermazione di un più ampio diritto alla mobilità, semplificazione amministrativa e modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

### **1.3.3 La valorizzazione delle identità locali verso una più grande identità metropolitana**

La valorizzazione delle identità territoriali deve contribuire al rafforzamento della coesione sociale delle comunità locali e metropolitana e all'affermazione in campo internazionale di una immagine positiva e peculiare della realtà bolognese nel sistema delle comunicazioni globali. L'identità che vogliamo valorizzare è quella che si manifesta nei luoghi, nelle opere d'arte, nelle trasformazioni dell'ambiente, nel lavoro, nella scienza, nella socialità e nella solidarietà, nell'accoglienza e nell'integrazione dei migranti, nei rapporti internazionali.

Nella provincia di Bologna vanno riconosciuti tre diversi e complementari livelli di identità: quello comunale, quello dell'area culturale sub-provinciale, quello provinciale, o meglio, metropolitano.

- La condivisione di una identità comunale non può che scaturire dallo sviluppo delle nuove forme di partecipazione alla vita sociale: volontariato, associazionismo, polisportive, centri sociali, comitati, assemblee genitori, ecc. Qui si possono ricostruire e motivare di nuovo le ragioni dello stare insieme in una comunità che non si regge più su collanti ideologici e che ritrova le ragioni dello stare insieme nella condivisione di un medesimo sistema di opportunità e di diritti.
- L'identità delle aree culturali sub-provinciali (l'imolese, la montagna, la pianura, l'hinterland) esprime, sia pure con intensità fra loro diverse, realtà originali sotto il profilo storico, economico e politico-sociale e, nello stesso tempo, una aspirazione alla differenziazione o meglio alla relativa autonomia nei confronti del capoluogo. In ambito provinciale assume, comunque, un rilievo particolare l'area del circondario imolese che – a seguito dell'Accordo interistituzionale del 25 novembre 2002, sottoscritto dalla Provincia di Bologna, dalla Regione Emilia-Romagna e dai dieci comuni del Circondario imolese – ha intrapreso un percorso di rafforzamento dei propri poteri di autogoverno territoriale, in continuità con un ormai lunga tradizione di autonomia programmatoria.
- L'identità metropolitana rappresenta ancora un traguardo da raggiungere. Moltissimi cittadini della provincia di Bologna conducono da tempo una vita metropolitana, abitando per lo più in un Comune e lavorando in un altro, utilizzando, in relazione alle necessità, i servizi della città o della provincia, o le infrastrutture fieristiche, aeroportuali, universitarie, direzionali, trasportistiche, ecc. Ciò nonostante la percezione di una identità metropolitana è molto bassa. Essa va pertanto proposta come obiettivo delle politiche di governo e potrà raggiungere risultati significativi operando, in particolare, in due direzioni: verso la realizzazione di veri e propri percorsi di cittadinanza metropolitana (nella sanità, nella scuola, nella pubblica amministrazione, nei trasporti, ecc.), e verso la attribuzione di significati positivi al connotato metropolitano (appartenenza ad un sistema di opportunità, unico ed irripetibile, visibilità nel sistema globale, confronto e competizione con le grandi aree urbane europee, ecc.).  
E' fuorviante pensare che questa identità si contrapponga alla solida tradizione bolognese, che emerge soprattutto quando si sviluppa competizione con altre province e regioni. Saper coniugare identità bolognese e nuova identità metropolitana è appunto la materia della sfida.

## 1.4 Un'idea di città e di territorio

Le condizioni appena descritte non si verificano a caso. Richiedono un progetto, una comune aspirazione ad uno stato di cose diverso da quello presente. E non basta un disegno, per quanto brillante, né basta la semplice somma dei diversi interessi, che risulterebbe banale e non convincente.

Un progetto è innanzitutto un segnale di discontinuità, proprio perché si fonda su di una aspirazione al cambiamento. E' tuttavia irresponsabile pensare, per esclusiva volontà di immagine, di "partire da zero". Questa città e questo territorio hanno una storia ed una tradizione di pianificazione e di progettualità ben conosciuta, e non solo in Italia. Gli stessi "gioielli di famiglia", la Fiera l'Interporto, l'Aeroporto, il Centergross, il CAAB, frutto di accordi tra le istituzioni e le forze economiche, non sarebbero mai nati se non avessero potuto contare su questa tradizione e questa capacità di progetto.

Perciò, le condizioni per la sfida strategica descritta al precedente punto 1.2 comportano tre fondamentali strumenti: un bilancio approfondito dell'azione di governo territoriale fin qui svolto, una profonda e pervasiva azione di consultazione e stimolo alla partecipazione, ed infine una forte e decisa capacità di sintesi orientata all'azione. A questi tre elementi si dedicano le pagine seguenti.

A quasi un decennio dalla elaborazione del primo Piano Territoriale Infraregionale bolognese (PTI), e a circa sei anni dalla data della sua formale approvazione della Giunta regionale, gli obiettivi generali appena formulati e le condizioni stesse che li rendono possibili, **vanno innanzitutto confrontati con quelli del Piano vigente**, e con l'idea di città e di territorio che quel Piano aveva proposto. Il quadro socio-economico si è evoluto secondo le direzioni strategiche prospettate? Gli obiettivi strategici, singolarmente e nel loro insieme, sono ancora attuali? Quale è stato il grado di condivisione di questi obiettivi da parte degli attori economico-sociali? E' cresciuta la governance dell'area?

Un progetto, un'idea di città, è tuttavia un'illusione se non si fonda sull'esteso convincimento dei suoi cittadini, anche di quelli che non risiedono nel Comune capoluogo. Contenuto fondante di questa idea è dunque anche il percorso di costruzione del più vasto consenso: **decisione e partecipazione devono e possono convivere**.

E infine un progetto richiede assunzione di responsabilità. Sentirsi parte di un'impresa comporta ridiscutere il proprio ruolo, ricercare e ridefinire l'immagine di sé: i Comuni, le loro Associazioni, la Provincia stessa, le forze economico-sociali devono chiarire, nel percorso del Piano, quanto siano disponibili a spendersi, in termini di risorse, politiche, tecniche, organizzative, finanziarie, di invenzione e di intelligenza. A ciò è anche servita la Conferenza di pianificazione, preparatoria della definitiva stesura del Piano.

Il Piano sostanza, sotto questo profilo, gli Accordi che in Conferenza sono maturati rispetto al quadro territoriale delineato dal Documento Preliminare, Accordi che prefigurano progetti puntuali, piani finanziari, specifici e reciproci impegni. **Il protagonismo degli attori della Conferenza ha infatti comportato, in ultima analisi, decisioni e precise responsabilità.**

Lungo il percorso del Piano sono venute consolidandosi e meglio precisandosi gli obiettivi connessi al nuovo rango che si auspica per la città e il suo territorio e la maggiore competitività del loro sviluppo.

Ma, come si è detto, è dal bilancio dell'azione di governo territoriale che il Piano prende le mosse. Così, i successivi paragrafi sono dedicati al bilancio degli obiettivi strategici del PTI, al ruolo della Provincia come "facilitatore" delle decisioni fondate sulla partecipazione, e infine al tema della partecipazione come responsabilità.

#### 1.4.1 Elementi per un bilancio

Il PTI di Bologna, nel capitolo iniziale, elenca gli obiettivi strategici a cui fare riferimento, fornendo per ciascuno:

- la definizione, in estrema sintesi, e in alcuni casi l'articolazione in sotto-obiettivi,
- alcune principali azioni o politiche per concorrere all'obiettivo.

Parallelamente il PTI di Imola indica alcuni obiettivi strategici per il proprio territorio, a cui aggiunge specifici obiettivi in merito alla terziarizzazione del polo imolese e al rilancio del settore agricolo.

Si richiamano dunque questi obiettivi<sup>1</sup>, per valutarne l'attualità, l'evoluzione, il grado di consenso raggiunto.

**A. "Salvaguardare e possibilmente aumentare la qualità ambientale del territorio, quale preconditione e materia prima di qualunque opportunità di sviluppo sociale e di valorizzazione economica. Ciò richiede fra l'altro, con riferimento al territorio nel suo complesso ,di:**

- estendere la rete e lo spettro dell'attività di monitoraggio;
- salvaguardare le risorse scarse: tendere a sostituire l'uso di risorse non rinnovabili, elaborare bilanci provinciali delle risorse;
- tendere a chiudere in ambito provinciale il ciclo dei rifiuti, ridurre la produzione di rifiuti non riciclabili;
- ripristinare livelli di qualità delle acque del Reno e degli affluenti secondo gli standard definiti dal Piano di risanamento;
- salvaguardare sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo la falda sotterranea della fascia pedecollinare;
- allargare la consolidata cultura del restauro (riferita ai beni emergenti) in una cultura della manutenzione diffusa;

<sup>1</sup> La numerazione degli obiettivi rispetta quella originale del PTI, che è espressa in lettere maiuscole

- *operare perché ogni progetto di nuova infrastrutturazione o trasformazione sia accompagnato non solo dalle opere di mitigazione al contorno, ma anche da opere di compensazione tali da migliorare la qualità ambientale del contesto allargato;*
- *investire nel recupero delle situazioni territoriali degradate, e nel ripristino di standard ambientali apprezzabili, laddove siano compromessi;*
- *convertire progressivamente il settore agricolo a modalità produttive sostenibili;*
- *aumentare l'equipaggiamento vegetale improduttivo delle zone agricole;*
- *sviluppare l'offerta del territorio per il tempo libero e le attività economiche connesse;*
- *aumentare la diversità faunistica del territorio;"*

e con riferimento in particolare all'ambiente urbano e periurbano:

- *"affrontare il tema della congestione e dell'inquinamento atmosferico alle radici, agendo sulle cause principali: l'organizzazione della mobilità eccessivamente basata sul veicolo privato, la polarizzazione monocentrica delle attività generatrici di spostamenti;*
- *investire nella qualità della cornice ambientale attorno agli insediamenti (fascia collinare, fasce perfluviali, enclaves agricole periurbane) e nel ripristino delle zone periurbane degradate dalle escavazioni, da attività marginali, da frange insediative disordinate;*
- *investire nella qualità e vivibilità del tessuto connettivo costituito dai vuoti urbani: strade, piazze, spazi a verde pubblici, ma anche privati."*

Si tratta con evidenza di un obiettivo generale del tutto attuale, anche se la formulazione dei sotto-obiettivi specifici e delle politiche conseguenti risente della carenza, al momento in cui sono stati scritti, di quadri sufficientemente documentati sullo stato dell'ambiente e sui trend evolutivi.

Il limite principale di questa formulazione, infatti, consiste nel fatto che agli obiettivi dichiarati di miglioramento ambientale non corrisponde un'adeguata strumentazione in termini di prestazioni da raggiungere, indicatori da controllare, requisiti da assicurare con i singoli piani di settore.

Oggi la formulazione di questi obiettivi, perciò, deve essere aggiornata e può essere resa molto più precisa e stringente: facendo riferimento agli obiettivi per uno sviluppo urbano sostenibile definiti in sede UE (5° e 6° Programma di azione per l'ambiente della Comunità Europea) e in accordi internazionali (Agenda 21 di Rio de Janeiro, protocollo di Kyoto, ecc.), al processo in corso di formazione del Piano d'Azione dell'Agenda 21 Locale per uno sviluppo sostenibile della Provincia di Bologna, e a una definita selezione di indicatori ambientali significativi e misurabili e, ovunque possibile, alla fissazione di target quantitativi o prestazionali da raggiungere.

In questi anni è aumentato il livello dell'informazione disponibile, grazie allo sviluppo dell'attività di monitoraggio, ad elaborazioni quali i *Rapporti sullo stato dell'ambiente*

prodotti dal Comune di Bologna e dalla Provincia, le elaborazioni dell'Autorità di Bacino o i *Piani energetici* del Comune di Bologna (progetto Urban- CO<sub>2</sub> reduction) e della Provincia (in corso). Si può anche affermare che sia aumentato il grado di consapevolezza dei problemi anche da parte dei diversi attori economici e sociali. Viene ormai considerato necessario, anche da parte degli operatori economici, il fatto che ogni opera importante sia accompagnata dalla valutazione di impatto ambientale e che i costi di mitigazione siano "internalizzati" nei costi delle opere. Inoltre a tutto ciò fa riscontro, peraltro, una crescente disponibilità alla mobilitazione sociale su (contro) specifiche situazioni di inquinamento. Nonostante tutto questo, è difficile affermare che sia aumentato di pari passo il grado di consenso degli attori e portatori di interessi sulle politiche e le azioni necessarie (si veda il caso emblematico dell'inquinamento da traffico). Non si può parlare, in conclusione, di un consolidamento e rafforzamento della governance locale in materia ambientale.

Per quanto riguarda l'effettiva evoluzione delle condizioni ambientali in questi anni, il quadro è composto da luci e da ombre, come è lecito attendersi. Rimandando ovviamente, per completezza, ai citati *Rapporti* sullo stato dell'ambiente, può essere utile comunque richiamare in estrema sintesi alcune significative tendenze:

- la tendenza al lieve miglioramento, anche se non ovunque, della qualità biologica delle acque superficiali, grazie all'incremento della capacità di depurazione;
- la tendenza al peggioramento dello stato qualitativo delle acque di falda nella fascia dell'alta pianura;
- il persistere del fenomeno della subsidenza, con valori di abbassamento del suolo tuttora preoccupanti anche se inferiori a quelli di anni meno recenti;
- la tendenza all'ulteriore incremento del suolo impermeabilizzato dagli insediamenti e del suolo sfruttato per l'estrazione di inerti, anche nelle aree di maggiore vulnerabilità;
- il permanere di livelli critici di inquinamento atmosferico e acustico in vaste zone urbane e il permanere di quote elevate di popolazione esposta, senza apprezzabili miglioramenti;
- la tendenza all'ulteriore incremento delle emissioni di gas climalteranti, nonostante gli obiettivi di stabilizzazione e riduzione assunti a livello internazionale e locale;
- l'ulteriore incremento della produzione di rifiuti, totale e pro-capite, mentre la raccolta differenziata, pure in crescita, non raggiunge gli obiettivi prefissati;
- la tendenza all'incremento della biomassa vegetale nelle zone collinari e montane e segnali di incremento dell'equipaggiamento vegetale improduttivo anche nella pianura;
- i segnali, contraddittori ma per qualche aspetto positivi, per quel che riguarda la diffusione della fauna e la biodiversità;
- il diffondersi di tecniche agricole più rispettose dell'ambiente in vari ambiti del territorio provinciale;
- la crescita della dotazione pro-capite di verde urbano, mentre tuttavia non fanno significativi passi avanti le previsioni di nuovi parchi territoriali extraurbani e di riqualificazione delle fasce fluviali.

**B. *“Investire, privilegiando le modalità di trasporto collettivo, nell'accessibilità, nella sua duplice accezione:***

- nell'accessibilità del nodo bolognese rispetto alla rete urbana europea, per fare fronte alla intensificazione della domanda di interazione spaziale fra città; ciò significa riconoscere un ruolo strategico e insostituibile: allo sviluppo della capacità e dell'efficienza 'ogni tempo' dell'aeroporto, alla realizzazione di nuove moderne ferrovie di lungo percorso, allo sviluppo dei sistemi di comunicazione immateriale;*
- nell'accessibilità interna dell'area bolognese: servizio ferroviario regionale, servizi ferroviari di bacino, linee suburbane e metropolitane, nuove tecnologie del trasporto pubblico, completamento della rete della viabilità primaria regionale e infraregionale, sviluppo dell'infrastrutturazione urbana con fibre ottiche.”*

Anche in questo caso i termini generali dell'obiettivo sono del tutto attuali, salvo aggiornare i riferimenti alla progettualità in corso.

Al tema è peraltro dedicato un livello altissimo di attenzione da parte di tutti gli attori economici, sociali ed istituzionali. Si può dire che tutti assegnino ad esso una rilevanza cruciale per il futuro della città. Si registra anche un alto livello di condivisione degli obiettivi generali e di un buon numero di progetti infrastrutturali. Il livello di governance espresso negli anni scorsi è stato decisamente apprezzabile, se si considerano gli importanti protocolli di intesa che sono stati costruiti e siglati, pur attraverso percorsi di confronto lunghi, complessi, a volte defatiganti (Alta Velocità e opere connesse, Servizio Ferroviario Metropolitano, Variante di valico, progetto di adeguamento del semianello complanare).

Restano tuttavia temi di confronto/conflicto e di diversità di opzioni su alcuni altri temi infrastrutturali, pochi ma importanti, nonché sulle politiche di offerta per la mobilità nell'area urbana centrale (politica dell'accessibilità veicolare e della sosta nell'area centrale, rete e tipologie del trasporto pubblico urbano). Inoltre gli stessi livelli di governance raggiunti negli anni scorsi e sanciti nei ricordati protocolli possono non stabilmente acquisiti: si manifestano segnali di difficoltà di dialogo e desideri di rimettere in discussione talune parti degli accordi.

Sul versante della domanda di mobilità questo decennio segnala costanti e preoccupanti tendenze all'aumento, che non danno segnali di flessione: aumento della lunghezza media e della dispersione degli spostamenti, conseguente riduzione dell'efficacia dell'offerta di trasporto collettivo, conseguente aumento dei livelli di traffico, in particolare su tutto il sistema viario della fascia periurbana (radiali e Tangenziale).

Sul versante dell'offerta, vale a dire delle reti infrastrutturali e dei servizi di trasporto, questo decennio non è certo ricco di nuove realizzazioni che siano concretamente entrate in esercizio: le maggiori novità riguardano l'aeroporto (la nuova aerostazione passeggeri e relativi parcheggi e il grande sviluppo dei voli offerti); poi il casello autostradale di Castel S.Pietro, la variante di Lavino alla SS.9, la variante di Riola alla

SS.64, qualche scampolo di viabilità provinciale in pianura, qualche parcheggio e poco altro; in particolare nessuna nuova offerta di servizi di trasporto in sede propria è ancora entrata in attività, salvo il miglioramento dell'offerta locale sulla ferrovia per Ferrara. L'elenco si allunga un poco se si considerano le opere in cantiere la cui ultimazione è ormai non lontana: il prolungamento della pista dell'aeroporto, l'ammmodernamento delle due ferrovie in concessione con la possibilità di riattivare servizi cadenzati entro il 2002, un tratto di nuova Bazzanese, la variante di Anzola, un piccolo tratto di Trasversale a Budrio, un prolungamento della Tangenziale a S.Lazzaro, un piccolo tratto dell'Asse dell'89 con il tunnel sotto la ferrovia.

Ciò che rende molto più positivo ed apprezzabile il bilancio del decennio è viceversa l'entità e l'importanza degli investimenti ormai certi, ossia delle opere che, in particolare grazie ai citati Protocolli, sono finalmente arrivate alla fase dell'approvazione definitiva dei progetti, all'effettivo finanziamento e in vari casi all'inizio della cantierizzazione: l'Alta Velocità e le numerose opere connesse, fra cui la relativa stazione sotterranea e la risoluzione del nodo viario di Rastignano, gli altri interventi sul nodo ferroviario e su numerose fermate e stazioni del SFM, la Variante di valico ed opere connesse fra le quali la nuova Porrettana fino a Sasso, il finanziamento ormai certo della prima linea tramviaria di Bologna.

In conclusione, se sul versante della domanda continua la tendenza all'incremento e sul versante dell'offerta la situazione non è a tutt'oggi sensibilmente diversa da quella di dieci anni fa, salvo che per l'aeroporto, occorre concludere che il bilancio delle condizioni di accessibilità dell'area bolognese risulta per ora negativo, soprattutto per quanto riguarda l'accessibilità interna all'area. Tuttavia sono state poste finalmente le premesse concrete per realizzare nei prossimi anni investimenti di entità straordinaria e per concretare numerosi di quei miglioramenti sostanziali dell'offerta, in particolare sul versante del trasporto collettivo, attesi e vagheggiati da molti anni.

Un gruppo di obiettivi strategici formulati dal PTI riguardano lo sviluppo delle attività terziarie, e in particolare delle strutture del terziario 'pubblico', e delle attività di formazione, ricerca e culturali:

**C. *“Investire nella qualificazione del terziario pubblico o di iniziativa mista pubblico-privata, a servizio delle imprese (il POSTER, la Fiera, l'aspetto software dei grandi centri di movimentazione e commercializzazione delle merci), quale condizione e chiave essenziale:***

- *per trascinare la crescita, soprattutto qualitativa, delle imprese di terziario privato al di là della soglia troppo bassa di domanda proveniente dal sistema produttivo locale;*
- *per aumentare la riconoscibilità di Bologna quale riferimento per la domanda di servizi dell'area economica emiliano-adriatica.*

*(seguono indicazioni sulle politiche e azioni strategiche relative al 'Consorzio Bologna-Innovazione' e alla proiezione sovra-regionale di POSTER, all'Interporto, "piattaforma logistica integrata", con il porto di Ravenna, al Centro Agro-Alimentare, all'integrazione delle sedi*

*fieristiche di Modena e Ferrara, al potenziamento della ricettività e dei servizi per il turismo e i congressi).*

- D. “Aumentare la qualità della formazione e della ricerca nell’Università di Bologna; ciò si traduce nel:**
- puntare allo sviluppo a Bologna della formazione post-universitaria e delle attività di ricerca applicata;*
  - contenere il gonfiamento dell’attività didattica attraverso il decentramento di quote significative della didattica stessa e dei laboratori, in parte in ambito metropolitano, in parte in ambito regionale (Romagna e programmazione comune con gli altri atenei emiliani);*
  - aumentare la disponibilità di spazi e attrezzature attraverso la realizzazione di nuovi sedi in poli universitari organici decentrati, e nel contempo fermare la disordinata proliferazione di attività universitarie nel centro storico e al suo immediato contorno.”*
- E. “Promuovere insieme alla Regione lo sviluppo di una strumentazione finanziaria specificamente indirizzata alle imprese regionali e a nuovi progetti di impresa; sviluppare il mercato finanziario locale anche sostenendo l’iniziativa per una Borsa locale; sostenere la fase di avvio di nuove iniziative imprenditoriali.”**
- F. “Sviluppare un progetto di promozione unitaria delle risorse culturali; sostenere il settore della produzione di prodotti ed eventi culturali e di prodotti per la comunicazione, utilizzando la domanda degli enti locali e altre forme di incentivazione.”**
- I. “Sviluppare i rapporti fra le istituzioni locali e quelle di altre città e regioni europee, anche per aprire e allargare canali e opportunità di collaborazione/competizione ai soggetti economici locali.”**

a questi obiettivi strategici, formulati dal PTI di Bologna, si associa l’obiettivo espresso dal PTI di Imola, relativo ad un proprio percorso di crescita del terziario, per il quale il ruolo di traino viene individuato in iniziative ed attività proprie al settore pubblico o da questo promosse: l’insieme degli uffici e servizi pubblici per l’area intercomunale, un “incubatore” per nuove iniziative imprenditoriali, la formazione superiore, compreso segmenti di formazione universitaria, strutture per meeting e congressi, strutture per eventi culturali.

Formulare un bilancio riguardo a questo gruppo di obiettivi risulta particolarmente complesso. Si formulano pertanto solo alcune considerazioni qualitative sulle linee di tendenza.

Per quanto riguarda i termini con cui sono formulati gli obiettivi e le correlate politiche ed azioni, la prima considerazione riguarda l’evidente “invecchiamento” di alcune di queste, in particolare:

- il ruolo ipotizzato per il POSTER e il relativo “Consorzio Bologna-Innovazione”, di cui non si sente nemmeno più parlare;
- l'ipotesi di sostenere uno specifico mercato finanziario locale rivolto all'imprenditoria regionale, rapidamente spazzata via dalla globalizzazione del mercato finanziario e dalla concentrazione, e conseguente perdita di radicamenti locali, del sistema bancario.

Altre formulazioni mantengono invece una sostanziale attualità:

- l'evoluzione del ruolo dell'Interporto in sinergia con il porto di Ravenna, confermate dal recente PRIT;
- le politiche per l'Università, anche se la sua riorganizzazione logistica ha privilegiato l'ambito urbano e quello sub-regionale romagnolo, non lasciando ormai più alcuno spazio realistico a operazioni di significativo decentramento in ambito metropolitano;
- l'esigenza e le opportunità di sviluppo del settore produttivo dei prodotti culturali e per la comunicazione (vedi il recente complicato dibattito sul Polo Multimediale, che ha mostrato un diffuso consenso sulle prospettive di crescita e sull'importanza di un settore di attività innovative, figlio di alcune specializzazioni universitarie quali il Dams, ma anche scarsa chiarezza e difformità di vedute sulle effettive esigenze e le proposte concrete).

Per quanto riguarda l'evoluzione del terziario, il prossimo censimento dovrebbe fornire i dati quantitativi dell'ulteriore travaso di occupazione verso il settore, registratosi nell'ultimo decennio, anche se con ritmi probabilmente meno sostenuti che nel decennio precedente. Bologna si confermerà come città largamente più terziarizzata del resto della regione. Occorrerà tuttavia valutare soprattutto la qualità del terziario bolognese rispetto a quello regionale e a quello dei poli competitivi, in particolare Milano: come è variato il bilancio dell'area bolognese in termini di import-export di servizi terziari, ovvero quanto spende il sistema economico emiliano-romagnolo per l'acquisto di servizi terziari superiori extraregione?.

Alcuni settori hanno sicuramente avuto tassi di sviluppo elevati e guadagnato posizioni rispetto ai competitori: è il caso della Fiera (+14% di superfici espositive vendute e +9,3% di espositori solo negli ultimi due anni), del settore ricettivo nel quale si sta finalmente aprendo un mercato per troppo tempo chiuso ai nuovi ingressi (865 posti letto in più, ossia +7,5%, fra Bologna e hinterland negli ultimi due anni), ma anche dei settori di produzione di prodotti ed eventi culturali e multimediali.

Ricettività, servizi per l'incoming e produzioni culturali e multimediali hanno ricevuto un non secondario impulso da “Bologna 2000 – Città della cultura”. L'evento del 2000 ha dimostrato che una crescita della riconoscibilità del sistema di offerta culturale bolognese è un obiettivo praticabile; con questa scadenza la città ha saputo acquisire un ruolo significativo nel panorama delle città d'arte e cultura di rilevanza europea e posizionarsi nel mercato del turismo culturale. Il Comitato Bologna 2000 ha svolto quel ruolo unitario di promozione delle risorse culturali che era indicato come uno degli obiettivi del PTI; ciò ha portato a risultati efficaci in campo turistico, culturale e delle

filiere connesse (istituzioni e associazionismo culturale, organizzatori di eventi, editoria, marketing, informazione, ricettivo, guide, accompagnatori, trasporti turistici) proprio in quanto ha consentito una azione congiunta dei diversi livelli istituzionali (Stato, Regione, Provincia, Comune), del mondo della cultura (rappresentato dall'Università) e delle imprese (rappresentato dalla Camera di Commercio).

Appare evidente, in conclusione, come questo risultato abbia ancora investito in modo marginale l'intero territorio provinciale. E' dunque questo un tema significativo per il Piano.

Il settore del commercio, dopo decenni di prevalente protezionismo e di freni all'innovazione, ha vissuto una fase di evoluzione interna molto intensa con l'entrata di nuove tipologie e nuove catene distributive e il consistente ridimensionamento della rete del commercio tradizionale; peraltro quest'ultimo comparto, essenziale per la vitalità dei contesti urbani, a condizione di saper rinnovare il proprio ruolo, trova nuove ragioni di vitalità nella crescita dei flussi turistici e nel recupero dei valori di tipicità, salubrità e identità dei prodotti locali.

Altri settori, come la logistica delle merci, si sono evoluti in modo meno lineare e con tassi di sviluppo inferiori a quelli attesi. Si vedano le difficoltà di avvio del Centro Agro-Alimentare e lo sviluppo dell'Interporto, più lento delle iniziali attese e più contrastato dalla concorrenza di altre strutture dell'area padana.

Due obiettivi strategici del PTI attengono alle politiche sociali:

- G.** *“Rilanciare una diffusa solidarietà sociale in una dimensione locale, ma allargata sia socialmente che geograficamente: pari diritti fra cittadini del centro e della 'periferia' dell'area metropolitana, valorizzazione delle potenzialità aggregative dei neo-localismi, integrazione rapida dei contingenti di immigrazione extracomunitaria senza creare ghetti, massima attenzione ai focolai di intolleranza o alla penetrazione locale di comportamenti mafiosi.”*
- H.** *“Lavorare a nuovi livelli di qualità sociale: personalizzare i servizi rispetto alle esigenze dell'utenza, concentrare l'iniziativa pubblica sui servizi alle fasce meno autonome: bambini e anziani, progettare i tempi della città, qualificare l'uso dei tempi connettivi e degli spazi connettivi, fornire servizi ai non cittadini che utilizzano la città.”*

Al di là della banale considerazione sulla ancora piena attualità di questi obiettivi, è difficile, e forse improprio, fare valutazioni di tendenza riferite a un arco di pochi anni su temi di questa portata.

Il PTI segnala, fra i “nuovi rischi”, la crisi di quella coesione sociale che è stata in passato un punto di forza della nostra società locale. Gli ultimi anni mostrano segnali di progressivo deterioramento:

- l'incremento dell'immigrazione che, pur estesamente assorbito sul piano occupazionale, riverbera nuove difficoltà sui versanti dell'abitare, dei servizi, degli attriti di natura culturale;

- l'estendersi delle condizioni di degrado negli spazi pubblici urbani, compensata solo parzialmente da interventi di restauro e di riqualificazione, esemplari ma isolati;
- l'incremento delle ragioni e delle occasioni di conflitto fra residenti e utilizzatori della città, di cui è spia il sorgere dei 'comitati' che rivendicano migliori condizioni di salubrità e insieme di qualità degli spazi urbani;
- il venire meno della capacità di rappresentare, incanalare e ricomporre questi conflitti da parte delle forme tradizionali di rappresentanza politica e sociale;
- il vivere alla giornata della politica, oscillante fra provvedimenti di polizia e pratiche di laissez-faire;
- le difficoltà e i freni alla riconversione dei settori e delle modalità di intervento pubblico nei servizi, testimoniate dalla difficoltà ad avviare un vero mercato dei servizi pubblici in regime di concorrenza.

Il deterioramento dei rapporti sociali sfocia e si coagula nel tema della "sicurezza dei cittadini" che, emblematicamente, nella campagna elettorale per le elezioni amministrative del 1999 è diventato il campo privilegiato di confronto e di rincorsa fra i due candidati a Sindaco di Bologna, ed è diventato poi, con esiti problematici, il tema di un nuovo specifico assessorato. Oggi la recente legge di riforma degli interventi e servizi sociali, prevedendo la formazione dei Piani di zona intercomunali e la creazione di "sistemi locali di intervento", postula più efficaci livelli di governance sulle nuove povertà e le nuove emarginazioni, largamente da costruire.

Un ulteriore obiettivo-chiave riguarda il progetto istituzionale:

**K. "Costruire un nuovo assetto istituzionale complessivo attorno al progetto dell'Autorità Metropolitana, basato su:**

- lo "sfoltoimento" istituzionale;
- la separazione di competenze e procedure fra progetti strategici e ordinaria gestione del territorio e dei servizi ai cittadini;
- il ridimensionamento 'intelligente' delle attività direttamente svolte dagli enti pubblici, e la concentrazione delle energie sugli atti dotati di efficacia e sulle strategie di mutamento;
- i principi della rappresentanza diretta e della responsabilità personale;
- la gestione delle risorse economiche e umane della pubblica amministrazione per progetti e budget e il controllo della loro efficacia;
- il riordino delle aziende pubbliche e delle società a partecipazione pubblica in poche società dotate di ampio spettro operativo ed autonomia gestionale, che rispondono in prospettiva ad un unico ente pubblico, proprietario o azionista di riferimento."

Da quest'ultimo punto di vista si può affermare che i risultati ottenuti non hanno corrisposto completamente alle aspettative e agli entusiasmi dei primi anni Novanta. Il Progetto Città Metropolitana, dopo una prima fase controversa, ma promettente, che aveva portato alla Legge regionale di delimitazione, è entrato progressivamente in una

fase di stallo determinata in gran parte dai ripensamenti e dalle divisioni emerse fra forze politiche di governo del Comune capoluogo.

La Conferenza Metropolitana dei Sindaci, costituita per essere uno strumento dichiaratamente transitorio, quale efficace risposta pragmatica e politica alle difficoltà del quadro legislativo ha però mantenuto e progressivamente valorizzato la funzione di concertazione tra enti locali relativamente ai temi di governo dell'area vasta, formulando precisi indirizzi: sul Sistema Ferroviario Metropolitano, sulla viabilità, sulla sanità (Conferenza Sanitaria Metropolitana), sul dimensionamento scolastico, sullo Schema Direttore Metropolitano, sul dissesto idrogeologico, sui Piani del traffico.

Negli ultimi anni c'è da segnalare in positivo il consolidarsi di prassi di coordinamento fra gruppi di Comuni e accordi per la gestione unitaria sovracomunale di funzioni comunali, che sono sfociate, utilizzando la L.R. 3/99, nella nascita di "associazioni di Comuni" e "unioni di Comuni".

Relativamente all'obiettivo del riordino del sistema delle aziende pubbliche locali bolognesi bisogna invece dire che l'attuale contesto di riferimento è profondamente cambiato rispetto ai primi anni Novanta. A livello nazionale è ormai avviato un processo di liberalizzazione che ha toccato settori tradizionalmente caratterizzati dall'esistenza di un regime di riserva legale al pubblico, e ciò è avvenuto a seguito all'impulso delle Direttive comunitarie e degli orientamenti della Corte di Giustizia fondati sulle norme del Trattato. L'attenzione della U.E. si concentra sull'ambito locale, dove viene richiesto il superamento dei monopoli pubblici e delle norme che precludono lo sviluppo di un mercato di servizi pubblici in regime di concorrenza.

In sintonia con le normative comunitarie, il nuovo ruolo delle pubbliche amministrazioni non può quindi essere quello di gestione, ma quello di pianificazione, di definizione delle regole, determinazione delle tariffe, controllo della qualità e soprattutto dell'eguale accessibilità ai servizi.

In questo contesto vanno inquadrare:

- la nascita dell'Agenzia ambientale per l'organizzazione del ciclo integrato dell'acqua e per lo smaltimento dei rifiuti, contrapposta ad un ruolo di HERA (ex SEABO) contenuto nella gestione dei servizi;
- la trasformazione di ATC, secondo un percorso che porterà alla separazione della gestione dei servizi pubblici locali dall'organizzazione dei servizi stessi, dalla gestione delle procedure di gara per l'assegnazione dei servizi e dal controllo sul rispetto dei contratti e della qualità;
- l'avvio dei processi di apertura ai privati di HERA (ex SEABO), Fiera, Aeroporto, ecc. in una logica di rafforzamento delle Aziende e di contemporanea valorizzazione delle partecipazioni pubbliche. La costituzione di HERA SPA, ad esempio, come fusione delle aziende di Bologna e della Romagna, ha dato luogo ad un'azienda di gestione dei servizi pubblici di rilievo nazionale, per dimensione territoriale e qualità dei servizi gestiti. Il territorio bolognese e quello romagnolo si arricchiscono di un ulteriore punto di eccellenza, nell'ambito dei servizi industriali, che potrà dialogare efficacemente con le istituzioni per l'infrastrutturazione ambientale e tecnologica.

Tuttavia al di là del mancato esito del disegno di riforma istituzionale e delle difficoltà e ritardi nell'ammodernamento degli strumenti gestionali/finanziari in mano alle

Amministrazioni locali, l'aspetto più preoccupante è il venir meno delle sedi informali di 'governance' del 'sistema Bologna'.

Dopo la metà degli anni '90, a ruota dell'approvazione del PTI, quasi contestualmente all'avvio dei Servizi Comuni Metropolitan era stato dato vita alla Consulta Economica Metropolitana, con l'obiettivo di costruire una "condivisione delle priorità di intervento per la crescita economica, il lavoro e lo sviluppo sostenibile tra le istituzioni, le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali". Si trattò di fatto del tentativo di avvio di un processo di pianificazione strategica, concordato con le forze economiche e sociali, ma caratterizzato da una troppo forte discrasia tra dimensione dei progetti e risorse disponibili. Successivamente fu lanciato il "patto Metropolitan per il Lavoro e lo Sviluppo, sottoscritto a fine aprile '99 da 18 soggetti, tra Enti Pubblici e Associazioni. L'imminenza delle elezioni del Giugno 1999, consentì di mettere a punto solo una prima parte del Patto, che ne definiva la cornice di riferimento e la struttura organizzativa. Con la ripresa dei lavori dopo l'estate del 1999, si decise di fissare due temi su cui orientare in prima battuta il lavoro: *Immigrazione e Risorse Umane per il territorio* e *Globalizzazione & Innovazione*. Sulla base di questi documenti, il Comitato Tecnico Scientifico ha prodotto un primo documento tematico sulle due priorità condivise e sopra citate, approvato nel luglio 2000.

E' stato poi deciso che gli enti pubblici si assumessero il compito di istruire le pratiche in vista dei successivi incontri, creando gruppi di lavoro composti da esperti incaricati dagli enti stessi, prevedendo anche l'eventuale aiuto del Comitato Tecnico Scientifico.

Si sono così costituiti 3 gruppi che, soprattutto grazie all'iniziativa della Provincia, hanno definito alcuni progetti, a partire dal tema assolutamente prioritario degli alloggi a canone contenuto e delle risorse umane, ed altri riguardanti i temi della Logistica e del Multimediale. Fra le diverse azioni previste, alcune riguardano il marketing territoriale, prevedendo uno stretto coordinamento con la proposta di agenzia in corso di preparazione da parte della CCIA, nel quadro di una più ampia azione regionale.

Il Patto Metropolitan per il Lavoro e lo Sviluppo è dunque oggi l'unica sede di concertazione utilizzabile per elaborazioni tematiche di volta in volta decise dai soggetti aderenti e che costituisce "tavolo di governance" a cui siedono istituzioni e rappresentanze delle forze economiche.

Da ultimo, il PTI traduce i descritti obiettivi strategici in un modello spaziale che propone per l'assetto del sistema insediativo:

- J.** *"Governare lo scioglimento delle dicotomie storiche del territorio (città/campagna, centro/periferia, pianura/montagna), **investire nella valorizzazione di un assetto insediativo dell'area bolognese policentrico**, diramato nel territorio, come rete di opportunità ambientali e insediative differenziate e complementari; valorizzare i centri storici minori per il plus di qualità urbana che possono offrire anche ai nuovi insediamenti al contorno; **indirizzare l'insediamento delle attività terziarie su più polarità urbane sufficientemente complesse, disincentivando la pressione sul centro storico di Bologna e sul suo contorno. Offrire***

*l'intero territorio metropolitano come 'infrastruttura' fisica, funzionale e istituzionale ai soggetti economici."*

Su questo obiettivo, di carattere squisitamente territoriale, si formuleranno alcune considerazioni in seguito (vedi in particolare il paragrafo 2.1.1). appare qui indispensabile, a conclusione del bilancio del PTI, segnalare invece ciò che nel panel di 'obiettivi strategici' allora esplicitati sembra mancare: in particolare **non è individuabile una strategia riguardo ai settori della produzione materiale, ossia i settori industriali e il settore agricolo, né in termini complessivi, né riferita ai singoli settori.**

Riguardo ai settori della produzione industriale, il PTI non tenta un'analisi neppure sommaria delle linee evolutive e delle esigenze, ma fornisce solo indicazioni riguardo alla dislocazione dell'ulteriore offerta di aree produttive. Per il settore agricolo, oltre all'indicazione, nell'obiettivo 'A', di "convertire progressivamente il settore agricolo a modalità produttive sostenibili", il PTI formula obiettivi ed indirizzi riguardo all'evoluzione del territorio rurale nel complesso (piuttosto che specifici per il settore agricolo) articolati con riferimento ai diversi sottosistemi ambientali (montagna, collina, conoidi, terrazzi, bassa pianura, ecc.). Per ciascuno di questi sottosistemi indica obiettivi e linee di indirizzo, con riferimenti espliciti all'agricoltura, alla forestazione e alla compatibilità di altre funzioni, ma questa estesa articolazione di indirizzi non consente di 'leggere' una strategia complessiva di settore.

La reticenza del PTI a trattare di aspetti specifici del produttivo materiale non sembra imputabile solo alla consapevolezza della scarsa incidenza diretta che possono avere gli enti locali riguardo a politiche agricole o industriali, il cui livello di definizione si sposta sempre di più alla dimensione dell'Unione Europea. Il fatto è che il PTI è stato elaborato e redatto in una fase in cui stava già maturando una accentuata terziarizzazione anche dei settori economici della produzione materiale. Il modo di affrontare i problemi dei comparti produttivi ai vari livelli (da quello aziendale a quello distrettuale o territoriale) stava mutando, passando dalle logiche settoriali a quelle di filiera, e poi da queste a quelle di network o matriciali. All'inizio degli anni '90, questo complesso quadro evolutivo difficilmente poteva essere compreso.

Ora accade che i servizi offerti al produttivo sono diventati sempre più trasversali e meno specifici di un solo comparto produttivo. Costituiscono esempi emblematici: la logistica, i servizi finanziari (anche se permane l'eccezione del credito agrario), i servizi ambientali (ecoaudit, procedure di trattamento dei rifiuti, ecc.), i servizi di formazione e di collocamento del personale; ecc. Parallelamente, la produzione agricola e zootecnica e vari tipi di produzione industriale hanno perso sempre più i connotati di settore per integrarsi in filiere complesse. Anche in questo caso alcuni esempi sono illuminanti: la filiera dell'avicunicolo, che vede integrata, a livelli fortissimi la mangimistica, le attrezzature per l'allevamento, il miglioramento genetico, l'allevamento, la macellazione, la surgelazione e il catering. Inoltre, la meccanica di precisione, settore tradizionalmente forte del bolognese, tende ad integrarsi sempre più a monte (nuovi materiali, elettronica, ecc.) e a valle del momento produttivo centrale.

Le esigenze territoriali della produzione materiale, pur permanendo differenze da settore a settore, tendono così ad essere riconducibili a due grandi famiglie di problemi:

- il produttivo industriale richiede aree attrezzate, fortemente infrastrutturate ed accessibili, e richiede manodopera disponibile, che nel nostro territorio risulta ormai una risorsa limitata (quest'ultimo aspetto spiega come sia presente una domanda di insediamenti produttivi in montagna o nella bassa pianura, verso il ferrarese, tendenza che sembra contraddire le esigenze di massima accessibilità);
- le imprese agricole necessitano della tutela (dai vari tipi di compromissione possibile; da quella idraulica all'erosione edificatoria) delle aree agricole che sostengono le aziende di maggiore vitalità e le produzioni a marchio.

In entrambi i casi non si tratta di problemi di "settore", affrontabili con politiche a livello provinciale, ma di esigenze riconducibili alle politiche insediative, e alle politiche di tutela del supporto fisico territoriale, che implicano risposte necessariamente differenziate per ogni ambito o subambito omogeneo del territorio provinciale.

In conclusione le attuali e persistenti tendenze alla de-settorializzazione, alla dilatazione/mescolamento dei tradizionali distretti produttivi e contemporaneamente all'attenuazione del radicamento locale delle imprese, sembrano confermare l'opportunità che le politiche per la produzione si facciano essenzialmente attraverso le politiche per il territorio. Ciò naturalmente si traduce nella necessità che il Piano si doti di strumenti conoscitivi ed interpretativi degli scenari evolutivi dei settori produttivi, per cogliere le modificazioni delle domande che il produttivo rivolge al territorio.

#### **1.4.2 Decisione e partecipazione**

A partire dal bilancio descritto, quale può essere il ruolo del Piano provinciale nell'accelerare il processo di decisione ed attuazione delle scelte? E quale contributo ha fornito, in questa direzione, la preliminare Conferenza di pianificazione?

Che i processi decisionali politico-amministrativi costituiscano un problema per lo sviluppo è ormai senso comune nel nostro paese. Non passa giorno che politici, amministratori e commentatori non si ergano contro l'inconcludenza dei processi decisionali e non caldegghino l'adozione di vie più rapide, efficaci e meno costose di quelle attuali. Sotto accusa è in particolare la lentezza delle decisioni relative alla progettazione e all'attuazione delle trasformazioni territoriali, delle infrastrutture e delle grandi attrezzature urbane.

Esistono due tipi di reazioni possibili alla complessità che è alla radice della lentezza dei processi decisionali. La prima è quella di immaginare una drastica semplificazione. Si tratta dell'idea intuitiva secondo cui per ogni problema dovrebbe esistere una ed una sola istituzione competente a governarlo.

L'altra è quella di prendere sul serio la complessità, e di riconoscere che la molteplice distribuzione dei poteri e delle risorse (di competenza, ovvero giuridiche; di

conoscenza, ovvero tecniche; di denaro, ovvero economiche; di consenso, ovvero politiche) non solo è inevitabile ma è anche, in fondo, utile e necessaria.

La possibilità di comporre i conflitti che possono nascere da questa complessità riposa sull'idea che questi conflitti, che pure si manifestano spesso sotto forma di giochi a somma zero, possono essere trasformati in giochi a somma positiva. L'analisi congiunta dell'oggetto del contendere può portare le parti a scoprire che i loro interessi non sono frontalmente confliggenti, ma semplicemente diversi e che è possibile sfruttare queste differenze, per individuare soluzioni capaci di generare vantaggi reciproci. **Governare in questa chiave non significa tanto "assumersi la responsabilità di prendere una decisione", tagliare il nodo, ma impegnarsi seriamente a scioglierlo.**

E' ciò che ci si è impegnati a fare con la Conferenza di Pianificazione, con pieno successo. Basti pensare alle soluzioni individuate per il nodo tangenziale/autostradale, o per la pianificazione strutturale d'area, o per i criteri di selezione e di indirizzo per le aree produttive sovracomunali e i poli funzionali.

Certo, per il successo dell'impresa occorre un facilitatore, un regista della co-pianificazione. Occorre che un soggetto pubblico assumesse la responsabilità di organizzare le interazioni e di condurle a buon fine, che individuasse gli attori da includere nel processo, sorvegliasse l'andamento delle trattative e si adoperasse per rimuovere gli ostacoli, mostrando alle parti i vantaggi che esse possono acquisire, elaborando soluzioni accettabili da proporre alla discussione e assistendo le parti nella stesura degli Accordi.

Le esperienze internazionali e la riflessione sulle lentezze e le difficoltà della progettazione e della realizzazione in Italia (anche quando hanno assunto contorni decisionistici) consigliavano questa strada. E consigliavano alla Provincia quel ruolo di servizio alla discussione e all'accordo che questa strada richiede: il ruolo di regia del processo di facilitazione alla decisione. Il Piano è anche l'esito di questo processo.

### **1.4.3 Protagonismo e responsabilità**

Che gli obiettivi descritti siano raggiungibili dipende naturalmente non solo da chi conduce il gioco, ma anche dalla disponibilità dei giocatori a "mettersi in gioco", e ad assumersi la responsabilità che compete al ruolo che ciascuno si sceglie. Una responsabilità che naturalmente investe tutte le risorse disponibili: risorse di competenza amministrativa (si pensa ai Comuni ed alla prospettiva di mettere in comune non solo uffici e servizi, ma anche poteri: PRG, ICI, oneri di urbanizzazione), risorse di conoscenza tecnica, di intelligenza e capacità, risorse finanziarie ed infine risorse politiche, di capacità di consenso, di intuizione, di inventiva.

Nella Conferenza i partecipanti, e in primo luogo i Comuni e le loro Associazioni, hanno così svolto un ruolo da protagonisti, esprimendo pareri e richieste coerenti con quella coscienza di sé che l'azione di programmazione e di risposta alle esigenze dei loro cittadini li spinge ad assumere, tanto più responsabilmente se compiuta in forma associata, come la Conferenza si è incaricata appunto di segnalare.

Gli Accordi che la Conferenza ha siglato e che, a seguito del Piano, saranno raggiunti ulteriormente, sono la riprova della fattibilità di questo progetto, nel quale la Provincia per prima assume la responsabilità che le compete, portando la propria capacità di spesa a coerenza con gli obiettivi di Piano, articolandoli in proposte mirate, concordate con ciascuno dei partecipanti al processo. Proposte che, sostanziate da impegni finanziari, attribuiranno finalmente al Piano la caratteristica primaria di sede di opportunità e di prospettive, caratteristica che gli compete assieme a quella di definizione dei limiti e delle tutele che dettano le attuali condizioni di sostenibilità. Un Piano che, innanzitutto, pensa a promuovere e non ad autorizzare.

#### **1.4.4 Indirizzi per un più alto posizionamento e una più forte competitività dello sviluppo di Bologna**

Chiarito, con il bilancio del PTI, il contesto in cui gli obiettivi generali oggi si pongono, vediamo, anche ai fini della elaborazione della VALSAT, come essi si possano articolare in modo da fare discendere da questa articolazione gli obiettivi specifici di indirizzo per il PTCP.

Uno degli obiettivi generali è: "un nuovo e più importante rango per l'area bolognese e il sistema urbano regionale. Questo obiettivo, nei termini generali, trova un preciso riscontro nell'art. 1 della legge regionale 20/2000, che invita a:

*"realizzare un efficace ed efficiente sistema di programmazione e pianificazione territoriale al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile della popolazione regionale ed idoneo ad assicurare il miglioramento della qualità della vita".*

L'obiettivo può essere così articolato:

##### ***Elevare la qualità dell'offerta del territorio alle persone, ossia la qualità sociale***

- Offrire alle persone opportunità plurime di promozione sociale ed economica: aumento della scolarizzazione superiore, sistema formativo permanente per giovani e adulti, alfabetizzazione tecnologica e telematica;
- Rafforzare la coesione e la solidarietà sociale, il senso di appartenenza, la convivenza, vivibilità e sicurezza delle aree urbane;
- Governare l'immigrazione, assicurando una rapida integrazione della popolazione immigrata per lavoro, per studio, per ricongiungimento familiare, con offerte mirate in materia abitativa e di servizi, e senza creare ghetti;
- Migliorare l'equità territoriale e sociale nella distribuzione di risorse e servizi: maggiore personalizzazione dei servizi rispetto alle diverse esigenze degli utenti,

qualificare l'uso degli spazi collettivi e dei tempi connettivi, fornire servizi ai non cittadini che utilizzano la città;

- Migliorare e innovare la capacità di gestione del territorio e dell'ambiente, l'informazione e la partecipazione della comunità ai processi decisionali.

***Elevare la qualità dell'offerta del territorio alle imprese e alle attività economiche***

- Fornire alle imprese economie d'ambiente e vantaggi competitivi attraverso la qualità degli insediamenti, l'efficienza ed efficacia delle infrastrutture;
- Promuovere il sistema locale bolognese nel complesso;
- Valorizzare ciascuna delle funzioni di eccellenza dell'area bolognese;
- Promuovere lo sviluppo delle attività economiche di servizio e trasversali ai settori economici: produzioni immateriali, produzione culturale, logistica;
- Favorire la relazione fra ricerca applicata e imprese;
- Sviluppare i rapporti fra le istituzioni locali e quelle di altre città e regioni europee, anche per aprire e consolidare canali ed opportunità di partnership ai soggetti economici locali.

***Garantire livelli accettabili di sicurezza degli insediamenti rispetto ai rischi ambientali***

***Valorizzare le differenti identità locali nelle reti globali***

***Valorizzare le risorse territoriali e umane specifiche dei diversi ambiti locali, le complementarità fra le diverse parti del territorio***

***Sviluppare la condivisione delle identità locali e il senso di appartenenza attraverso nuove forme di partecipazione alla vita sociale***

***Migliorare l'accessibilità del territorio in un quadro di sostenibilità, ossia privilegiando le modalità di spostamento più sostenibili, e cioè:***

- Potenziare l'accessibilità del nodo bolognese rispetto alla rete urbana europea, per far fronte all'intensificazione della domanda di interazione fra città e fra regioni; ciò significa riconoscere un ruolo strategico e insostituibile: allo sviluppo del traffico aereo, alle nuove moderne infrastrutture ferroviarie di lungo percorso, al completamento della "grande rete" viaria regionale, allo sviluppo dei sistemi e delle infrastrutture per la comunicazione immateriale;
- Potenziare l'accessibilità interna dell'area metropolitana con nuovi moderni livelli di infrastrutturazione urbana e metropolitana, privilegiando i servizi di trasporto collettivo a più elevata capacità ed efficienza, valorizzando le modalità di spostamento non motorizzate, valorizzando l'integrazione delle diverse modalità di trasporto collettive e individuali secondo le proprie specificità, migliorando la sicurezza degli utenti, e infine integrando la rete della viabilità primaria, secondaria e di penetrazione urbana con l'attuazione degli interventi progettati.

***Sviluppare la capacità ed efficacia della governance dell'area metropolitana***

- Sviluppare sedi di concertazione specifiche, formalizzate e informali, per le politiche che attengono alla promozione economica del territorio e delle sue funzioni di eccellenza;
- Sviluppare le prassi e gli strumenti di cooperazione intercomunale;

- Istituire forme di perequazione intercomunale delle entrate derivanti dai nuovi insediamenti e degli oneri di integrazione infrastrutturale;
- Semplificare e sburocratizzare la macchina amministrativa.

Su questi obiettivi vanno misurate le politiche proposte per il territorio, che di seguito si riassumono e che verranno poi specificate nella seconda parte della Relazione (Sezioni A, B e C). A partire, come è logico, da un bilancio delle politiche che sostanziano il Piano vigente.

## 2 IL TERRITORIO

### 2.1 Oltre il PTI

Gli indirizzi generali fin qui formulati per il PTCP richiamano una prima contestualizzazione e verifica rispetto al modello spaziale che le attuali tendenze economiche e sociali vengono disegnando sul territorio.

Anche in questo caso, pertanto, è necessario partire dal **bilancio del Piano vigente**, verificando in modo puntuale la “tenuta” del modello insediativo proposto, le mancanze dimostrate, le nuove tendenze. Ciò va fatto con una particolare attenzione alle **politiche di tutela** predisposte, e alla loro capacità di relazione, in termini dinamici, con le opportunità di sviluppo. Queste relazioni vengono poi particolarmente evidenziate nel bilancio riferito alle **politiche rispetto all'evoluzione degli insediamenti**.

Prime conclusioni possono così fornire ulteriori indirizzi al Piano, che aprono la strada ai generali criteri di verifica formulati per la sostenibilità delle scelte.

#### 2.1.1 Il modello insediativo del Piano vigente

Oltre a quanto contenuto nel già ricordato obiettivo J (*“Governare lo scioglimento delle dicotomie storiche del territorio (città/campagna, centro/periferia, pianura/montagna), investire nella valorizzazione di un assetto insediativo dell'area bolognese policentrico, diramato nel territorio, come rete di opportunità ambientali e insediative differenziate e complementari; valorizzare i centri storici minori per il plus di qualità urbana che possono offrire anche ai nuovi insediamenti al contorno; indirizzare l'insediamento delle attività terziarie su più polarità urbane sufficientemente complesse, disincentivando la pressione sul centro storico di Bologna e sul suo contorno. Offrire l'intero territorio metropolitano come 'infrastruttura' fisica, funzionale e istituzionale ai soggetti economici.”*), il modello strategico di assetto degli insediamenti prefigurato dal PTI è meglio descritto nei cosiddetti “Indirizzi insediativi” del piano. Leggiamo:

*“Nel loro complesso gli indirizzi tendono a delineare un progetto di sistema insediativo dell'area metropolitana che sia non semplicemente piramidale e imploso su un unico 'fuoco' (il centro di Bologna), ma, in linea di tendenza dilatato e articolato e, per quanto è ancora possibile, policentrico ..., che ricerchi l'equilibrio fra i rischi opposti della congestione e della dispersione.*

.....

*Si è tuttavia consapevoli che il consolidare un tale assetto costituisce un obiettivo in parziale controtendenza; si è assistito, ancora negli ultimi anni,*

*a pressioni fortissime alla concentrazione di tutte le attività terziarie più ricche o rare in aree ristrette delle grandi città, per solito nei centri storici o al loro immediato contorno.*

*In parallelo alla dispersione nel territorio delle residenze e dell'industria, i fattori di localizzazione del terziario rifuggono dal decentramento, tendono a privilegiare poli urbani dove sono già presenti mix complessi di funzioni.*

.....  
*Per offrire condizioni appetibili alle attività terziarie fuori dal cuore metropolitano occorre valorizzare nuovi luoghi centrali nelle periferie e nell'hinterland, luoghi cioè dotati di sufficiente complessità, varietà di funzioni (anche rare), ma anche identità, personalità radicata, carica simbolica, qualità di vita, da potere in qualche misura competere con il centro storico (avendo dalla propria parte un'accessibilità nettamente migliore). Non si tratta di condizioni progettabili e realizzabili a piacere.*

.....  
*Nuovi luoghi centrali sono costruibili soltanto (o comunque con maggiori probabilità di successo) a partire da antiche centralità, se cioè si ricerca, nel territorio storico attorno al cuore metropolitano, quanto rimane dei centri minori, certamente indeboliti nei propri caratteri di identità autonoma, ma non sempre appiattiti nell'indistinto delle periferie; se si ritrova e si può rilanciare la trama di una struttura insediativa storica non così polarizzata come quella attuale.”*

Da qui l'opzione progettuale a favore del **consolidamento e rafforzamento funzionale di alcune nuove polarità urbane**, di cui si intravede l'embrionale formazione dall'indistinto della prima cintura periferica, e dei principali poli urbani storici della pianura, che vengono “candidati .....a supportare politiche di articolazione territoriale di funzioni anche specialistiche dell'area metropolitana.”

*“Occorre tuttavia chiedersi realisticamente quali siano nel caso bolognese e nel momento attuale le carte a disposizione degli Enti con poteri di pianificazione territoriale per influire con una qualche apprezzabile efficacia sul modello insediativo.*

*In questa fase storica la crescita quantitativa degli insediamenti non deve essere sottovalutata; tutti i dati sulla dinamica edilizia in una dimensione metropolitana confermano che siamo lontani da quell'arresto dell'espansione della città vagheggiato o temuto a seconda dei punti di vista; tuttavia l'entità dell'espansione si è certamente attenuata e, comunque la si indirizzi, non sembra in grado di modificare in modo sostanziale gli assetti consolidati; è allora la **dimensione qualitativa della crescita**, la dislocazione di alcune funzioni trainanti, che consente alcuni margini di manovra.*

.....  
*E' stato .....dimostrato che molte delle attività terziarie private che affollano i cuori urbani hanno forti esigenze di relazione con le sedi dei processi decisionali e in particolare con le attività di governo e le funzioni pubbliche; la collocazione storica delle sedi del governo locale e statale e del*

*terziario pubblico ha funzionato come innesco originario del processo di polarizzazione terziaria, poi largamente autoalimentatosi.*

*E' allora la collocazione o la ricollocazione del terziario pubblico o para-pubblico (in tutte le sue espressioni: le sedi delle istituzioni locali e statali, la sanità, la giustizia, l'Università e la ricerca pubblica, la logistica, le fiere e i mercati) che rappresenta la carta più importante che può essere giocata, per l'effetto di trascinarsi che la direzionalità pubblica ha dimostrato di avere su quella privata.*

*A Bologna le opportunità di ricollocazione di funzioni di questa natura non sono numerose e proprio per questo è essenziale che non vadano sprecate in dislocazioni che non farebbero che confermare ed esasperare la polarizzazione monocentrica”.*

Il modello proposto dal PTI è quindi quello della **“diffusione concentrata”**, o del **‘decentramento su centri’**, ossia:

- si accetta come scontato il fatto che continui la fuoriuscita di popolazione e di attività dal cuore urbano bolognese;
- si cerca di evitare la dispersione di questa fuoriuscita in mille recapiti diversi, indirizzandola sui centri maggiori;
- la limitazione del numero dei recapiti ha una duplice motivazione: dare luogo ad un assetto della mobilità suburbana efficacemente servibile dal trasporto su ferro, e fornire a ciascuno di tali recapiti sufficiente credibilità e la massa critica per innescare fenomeni di complessificazione;
- data comunque la relativa debolezza attuale di queste nuove polarità da sviluppare, si ritiene indispensabile il ruolo trainante del decentramento di pezzi di terziario pubblico.

Prima di chiedersi quanto questo modello di assetto strategico sia ancora attuale, quanto sia condiviso, quanto sia ancora perseguibile, conviene valutare in quale misura in questi anni le specifiche politiche individuate per perseguire il modello nelle diverse porzioni del territorio, e la relativa traduzione in indirizzi applicativi, siano stati condivise e rispettate, ovvero eluse o contrastate, quanto siano state introiettate e fatte proprie dalla pianificazione urbanistica comunale, quanto infine abbiano inciso, se non ancora sulle trasformazioni del territorio, almeno sulle ‘intenzioni formalizzate’ di trasformazione .

Il *“Rapporto sulle condizioni di sostenibilità delle previsioni urbanistiche dell’area vasta bolognese”*, prodotto nel 1998 nell’ambito dello *Schema Direttore*, ha fornito ricchi dati quantitativi sulle previsioni di sviluppo contenute nell’insieme dei PRG vigenti a quella data, e sul loro grado di coerenza/conflicto con le politiche di tutela, ovvero riferite allo sviluppo degli insediamenti, individuate dal Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) e dal PTI per le diverse porzioni del territorio.

Quella mole di dati, per molti aspetti preoccupante, non poteva peraltro che riferirsi a un insieme di strumenti urbanistici comunali prevalentemente approvati prima del Piano stesso. Non poteva ancora registrare, se non marginalmente, effetti quantitativi apprezzabili sulla pianificazione comunale, data la prossimità temporale rispetto all'entrata in vigore dei PTI.

Senza quindi richiamare quei dati, che restano un riferimento fondamentale, si tenta comunque qualche considerazione, necessariamente non quantitativa, del grado di "penetrazione" delle politiche di Piano provinciali nell'attività di pianificazione comunale più recente, e del grado di "consolidamento culturale" o, al contrario, di "rigetto" che esse hanno determinato.

### **2.1.2 Sulle politiche di tutela**

#### ***Tutela della "prima quinta collinare"***

Questo indirizzo sembra abbastanza consolidato e ampiamente condiviso nei comuni, sia sul piano culturale che su quello operativo, nonostante l'alto livello di 'pressione' da parte del mercato immobiliare.

E' vero che in alcuni piani recenti si è ancora verificata qualche piccola 'erosione' della pendice collinare, per previsioni di espansione di centri abitati pedecollinari, ma anche in questi casi ciò è avvenuto in un quadro di consolidamento ed estensione della tutela, come episodi 'conclusivi' del perimetro urbano verso monte, circostanze che fanno sperare in una sostanziale stabilizzazione della tutela per il futuro.

#### ***Tutela dei cunei agricoli periurbani***

Prevalentemente, questo indirizzo ha riscosso consenso in termini generali. Tuttavia non può dirsi consolidato, ed anzi ha rappresentato un campo di conflittualità non secondario nell'iter di approvazione di alcuni PRG recenti, nei quali alla presenza (spesso anche se non sempre) di analisi accurate del territorio rurale volte alla tutela, si è associata l'ulteriore erosione di zone agricole a favore della crescita dei centri abitati, erosione, peraltro, di entità prevalentemente contenuta.

Hanno giocato a sfavore di una applicazione più rigorosa di questa tutela la sostanziale novità (allora) di questo indirizzo, l'estensione forse eccessiva delle aree interessate, nonché una formulazione dell'indirizzo forse troppo dura ed ambiziosa.

In ogni caso il bilancio sembra positivo, nel senso che, nonostante le alte "pressioni" su queste porzioni di territorio, sembra comunque essersi consolidato l'orientamento alla tutela, non solo sul piano normativo (vedi ora all'art. A-20 della L.R.20), ma anche sul piano politico-culturale (si pensi anche ai recenti documenti del Comune di Bologna, che ribadiscono l'orientamento ad escludere scelte espansive).

Al di là del vincolo rispetto alla crescita urbana, che richiederà di essere riformulato in modo più documentato e credibile, resta aperto il problema delle politiche attive per queste particolari aree rurali, nelle quali si pone il problema di una riconversione dell'agricoltura a modalità produttive compatibili con la vulnerabilità di queste aree e con la loro funzione di rigenerazione ecologica della città.

### ***Tutela dei varchi e discontinuità del sistema insediativo e delle visuali dalla viabilità***

Su questo insieme di indicazioni di tutela, eterogenee per oggetto e finalità specifica ma accomunate dall'intento di ricercare e salvare elementi di qualità paesaggistica all'interno delle propaggini insediative della prima cintura, il bilancio sembra prevalentemente positivo.

I casi di scelte urbanistiche comunali in aperto contrasto con le aree espressamente individuate dal PTI come aree da tutelare sono stati pochi e non hanno creato danni particolarmente gravi. In compenso alcuni piani comunali recenti hanno sviluppato il tema anche al di là delle indicazioni espresse dal PTI, dimostrando un qualche incremento di attenzione al tema.

Tuttavia l'impressione è che si tratti di tutele alquanto precarie, soggette ad essere facilmente rimesse in discussione al primo insorgere di qualche nuova esigenza insediativa.

Nel contempo, l'importanza di salvare significativi varchi nel sistema insediativo trova oggi conferma e sostegno a partire da esigenze molto diverse da quelle che hanno motivato il PTI: ad esempio l'esigenza di disporre di "corridoi di fattibilità" per la realizzazione o nuova localizzazione di infrastrutture (si pensi agli elettrodotti).

### ***Tutela/valorizzazione dei corridoi fluviali nelle aree periurbane***

I corridoi fluviali in generale soffrono di un'altissima e non risolta conflittualità fra esigenze differenti e contrastanti, come è dimostrato dal fatto che la stessa tutela delle fasce perifluviali sancita dall'art. 17 del PTPR non può dirsi ancora del tutto consolidata, né sul piano tecnico né su quello culturale: le diverse proposte di variante al PTPR avanzate dai Comuni per ritoccare le fasce, i diversi casi di conflitti interpretativi sull'applicabilità del vincolo in relazione al perimetro del territorio urbanizzato, le discussioni e le varie interpretazioni su quali funzioni o manufatti siano ammissibili o no nelle fasce tutelate, ecc. tutto ciò dimostra che si tratta tuttora di un 'campo di battaglia', in cui sovente anche un piccolo appezzamento può essere oggetto di contesa.

Sul piano della normativa di tutela, l'occasione di un definitivo consolidamento e affinamento si presenta proprio in questi mesi con l'approvazione dei Piani-stralcio di Bacino, ed è essenziale coglierla nel modo più integrato possibile con le altre politiche di piano.

Dal punto di vista, invece, del recupero delle aree perifluviali degradate, ben poco si sta muovendo.

Le indicazioni per la formazione di "*Progetti di recupero e valorizzazione ambientale*" su tratti estesi del Reno, del Savena-Idice, del Santerno, del Sillaro-Sellustra e prospicienti o prossimi alle zone maggiormente urbanizzate della provincia risalgono al PTPR e sono state riproposte e ampliate sia nel PTI bolognese che in quello imolese. Tuttavia i soli ambiti sui quali si è sviluppata una certa elaborazione (peraltro non del tutto formalmente efficace) sono quelli del Savena-Idice, nel tratto S. Lazzaro-Castenaso, e del Sellustra. Sul Reno, per il quale nel PTI è indicato l'obiettivo di valorizzazione e fruizione da Sasso fino a Cento, gli unici interventi realizzati sono la sistemazione di singole aree limitate sulla base di progetti di singoli comuni (Casalecchio, Bologna, Sasso, Castelmaggiore). Ma per converso in molti altri casi le

aree perfluviali continuano ad essere oggetto di escavazioni, ricettacolo di attività marginali, o erose per esigenze urbane.  
Il bilancio, in conclusione, non è soddisfacente.

### ***Tutela delle aree di maggiore vulnerabilità dell'acquifero***

Si tratta di un tema ancora lontano dal consolidamento, tanto che non è consolidata nemmeno l'individuazione cartografica delle aree bisognose di tutela.

Nella migliore delle ipotesi ne viene fornita, nei piani comunali, una lettura di scala locale, ossia viene prodotta una carta con le diverse classi di vulnerabilità relativa a quel territorio comunale e ci si preoccupa di non interessare, con insediamenti residenziali e produttivi, le aree in classe più elevata, con ciò perdendo di vista che i terreni meno vulnerabili nei Comuni collocati sulle conoidi sono più vulnerabili dei terreni più vulnerabili dei Comuni della media-bassa pianura.

La stessa definizione della finalità della tutela, e quindi delle politiche ed azioni conseguenti, non è generalmente condivisa, variando dalla semplice tutela dei soli aspetti di qualità della risorsa idrica sotterranea (evitare i rischi di inquinamento, ad es. art. 28 del PTPR) alla più problematica tutela degli aspetti quantitativi (non ridurre i meccanismi di naturale ricarica della falda), introdotta come tema dal PTI ma non sufficientemente argomentata e strumentata.

## **2.1.3 Sulle politiche insediative**

### ***Freno alla crescita dell'area urbana centrale***

La lettera di questo indirizzo (*"escludere qualsiasi ulteriore previsione espansiva al di fuori delle aree già urbanizzabili sulla base del PRG vigente - del Comune di Bologna n.d.r.- e della riconversione di insediamenti esistenti"*) è stata rispettata, non essendo state proposte varianti in espansione da parte del Comune di Bologna, ma solo varianti o programmi integrati per trasformazione di aree già insediate o pianificate. Inoltre i documenti di indirizzo della nuova Giunta comunale riguardo al futuro PSC sembrano confermare un orientamento che non prevede espansioni della città, ma solo trasformazioni. Sembra dunque trattarsi di un indirizzo consolidato.

Tuttavia il PTI lascia intendere, nella sostanza, la preoccupazione per l'insieme dei nuovi ingenti carichi urbani previsti nel PRG vigente, segnalando il rischio che la loro attuazione *"invece che in un'auspicata riqualificazione delle prime periferie .....si traduca in un aggravio ed estensione dei fenomeni di congestione"* che già affliggono il centro storico. In altre parole, anche se non in termini espliciti, nel PTI traspare un orientamento non favorevole all'aumento della densità edilizia e funzionale dell'area urbana centrale, preferendo piuttosto lo spostamento di pesi insediativi su nuove polarità più esterne.

Su questo aspetto, non solo la realtà è andata in una diversa direzione (in pratica ogni programma integrato o accordo di programma si è tradotto in una densificazione, almeno sul piano edilizio se non anche su quello funzionale), ma le attuali prospettive confermano questa direzione di marcia: si pensi alle note ulteriori occasioni costituite

dalle aree cosiddette “dismettibili” (ferroviarie, militari o ancora industriali) che sono per la gran parte collocate nell’area urbana centrale e che sono destinate necessariamente ad essere tradotte in ulteriori intensificazioni di densità del cuore urbano.

D’altra parte il tema non è né scontato né privo di contraddizioni: in particolare un’alta densità urbana è condizione favorevole ad una mobilità basata su moderni trasporti collettivi ad alta capacità (qualora naturalmente si parli di persone e non di merci). Inoltre un’offerta di nuova residenza dentro la città, se non fosse rivolta solo a fasce di mercato elevate, sembrerebbe utile, sulla carta, a frenare l’ulteriore dispersione della popolazione nel territorio.

In ragione della complessità del tema, e di questa intima contraddizione, sembra dunque necessario che nel PTCP le politiche rivolte al cuore urbano siano sviluppate ad un maggiore livello di definizione di quanto abbia fatto il PTI, rimanendo inteso che, per le funzioni ad alto potenziale di traffico di merci, non connesse ai nodi delle reti di trasporto, è da confermare la più decisa contrarietà all’aumento del “peso” dell’area urbana centrale.

### ***Formazione di nuove polarità urbane complesse***

Il PTI indica nella prima cintura tre ambiti (l’aggregato Casalecchio-Zola, l’aggregato Castelmaggiore-Funo e l’aggregato S.Lazzaro-Villanova-Castenaso-CAAB) nei quali sviluppare *“nuove polarità urbane complesse.....capaci di assumere nel tempo connotati di centralità, di complessità funzionale e auspicabilmente di qualità urbana e identità, ad un livello sufficiente a svolgere una parziale benefica concorrenza/complementarità con il polo centrale bolognese.....Ciascuna di queste aree richiede, per decollare, un proprio progetto economico, urbanistico e culturale che travalica i confini amministrativi di singoli comuni”*.

Analoghe esigenze di progettazione integrata intercomunale della valorizzazione del sistema urbano sono indicate più all’esterno per l’aggregato di centri S.Giorgio-Argelato-Bentivoglio e per il Centro Ordinatore di Porretta, che si estende su tre/quattro comuni.

Il bilancio è al momento alquanto negativo.

Le uniche segnalazioni all’attivo riguardano i due aggregati più esterni: fra S.Giorgio, Argelato e Bentivoglio esiste da tempo una buona abitudine al coordinamento, concretizzata nell’Ufficio di Piano intercomunale, anche se è eccessivo sostenere che esiste un ‘progetto urbano comune’; fra Porretta, Gaggio Montano e Castel di Casio si è recentemente dato vita, invece, ad un Ufficio di Piano intercomunale, ed è stato prodotto uno Schema Direttore dell’intero sistema urbano del fondovalle, a premessa dell’elaborazione congiunta dei tre Piani Strutturali. Negli ultimi mesi, peraltro, si è conclusa la Conferenza di Pianificazione indetta dai tre Comuni che, a seguito dell’Accordo stipulato con la Provincia, andranno a breve ad adottare il loro Piano Strutturale Comunale.

Nei tre aggregati della prima cintura, invece, nulla di tutto ciò è stato avviato. Al contrario, alcune recenti Varianti Generali ai PRG hanno ribadito logiche strettamente comunali, rivelandosi, da questo punto di vista, occasioni sostanzialmente mancate. Ed anche per quanto riguarda la capacità/volontà di cogliere e sviluppare le prospettive di “centralità” suggerite dal PTI bolognese non si sono manifestati segnali significativi, se

non da parte di Casalecchio e di S. Lazzaro (la recente proposta di PRU), dove le condizioni di partenza erano già più promettenti.

Sul versante imolese è da registrare l'accelerazione del processo di integrazione dei Comuni della "sub-area programma del Sillaro" (Castel S. Pietro Terme, Castel Guelfo, Dozza e, recentemente, anche Medicina) indicato dal PTI e favorito dalle dotazioni infrastrutturali di recente realizzazione (apertura del casello autostradale di Castel S. Pietro T. e potenziamento della s.p. Colunga/Stradelli Guelfi); i 4 Comuni hanno costituito l'Associazione comunale denominata "Quattro Castelli" e stanno concentrando i loro sforzi per gestire unitariamente l'attuazione del polo produttivo "S. Carlo", che rappresenta una delle zone industriali/artigianali e commerciali più estese e accessibili dell'intera provincia di Bologna.

In conclusione, a parte le eccezioni menzionate, riuscire a ragionare in termini di sistemi urbani intercomunali sembra ancora difficile da parte dei Comuni, anche quando le condizioni di aggregazione fisica sono del tutto evidenti. Resta da valutare se l'obiettivo del PTI fosse troppo ambizioso, rimanendo comunque intesa la necessità che il PTCP confermi le più indiscutibili condizioni di coordinamento.

### ***Gerarchia dei centri rispetto alla distribuzione dei servizi rari nel territorio***

Il PTI definisce un criterio "gerarchico" dei centri abitati esterni all'area conurbata bolognese, criterio derivato dal Piano Territoriale Regionale (Città Regionali, Centri Ordinatori, Integrativi, di Base) che, anche in parte equivocando sul suo significato, fu poco apprezzata dai Comuni e che ora, da più parti, è considerata da superare.

In realtà, questa definizione non aveva lo scopo di cristallizzare una gerarchia dimensionale, né di determinare per i vari centri potenzialità di sviluppo urbano meccanicamente decrescenti in rapporto a un 'grado gerarchico'. Aveva invece lo scopo di fornire un riferimento territoriale preciso alle politiche riguardanti i servizi e le funzioni assoggettate a specifica programmazione settoriale (sanità, scuole, grande distribuzione, ecc.).

In sostanza, per quei servizi per i quali, per ragioni di mercato o per precise scelte di razionalizzazione settoriale, sia prevedibile o necessaria una diffusione territoriale limitata, il PTI evita di fare scelte specifiche di localizzazione, lasciando questo compito agli atti di programmazione settoriale, ma ad essi richiede di fare scelte coerenti con un definito modello di assetto insediativo, e in definitiva di privilegiare, nelle localizzazioni, in primo luogo le città regionali di Bologna e Imola, poi i Centri Ordinatori, i Centri Integrativi, e via via a "scalare".

Ancorché equivocata e "maldigerita" sul piano concettuale e lessicale, in realtà la "gerarchia" dei centri abitati nelle politiche settoriali, quale riferimento territoriale per la dislocazione dei servizi a bassa diffusione, è stata sostanzialmente rispettata (si vedano le scelte di razionalizzazione e ammodernamento dei presidi ospedalieri o delle scuole superiori, le principali scelte riguardo alla grande distribuzione commerciale, ecc.).

### ***Indirizzo allo sviluppo dei maggiori centri della pianura (ordinatori e integrativi)***

Nel PTI questi centri sono "indicati a sostenere processi di crescita urbana, certamente nel senso della qualità dell'offerta di funzioni urbane, ma anche, per molti di essi, nel senso della quantità: di residenti e di posti di lavoro.....laddove ciò non contrasti con

*limitazioni di natura ambientale”, (limitazioni notoriamente poco condizionanti nella pianura). “Questi centri, in particolare S. Giovanni in Persiceto e Budrio, sono candidati inoltre a supportare politiche di articolazione territoriale di funzioni anche specialistiche dell’area metropolitana bolognese...”*

L’indirizzo è palesemente speculare al contenimento dell’ulteriore espansione urbana dell’area centrale e di quasi tutta la prima cintura, salvo alcune opportunità specificamente individuate in particolare sulla direttrice Nord.

Si può affermare che questo indirizzo sia stato sostanzialmente accolto e condiviso, almeno negli aspetti quantitativi, in tutti i casi in cui i Comuni interessati abbiano, in questi anni, rinnovato il proprio PRG.

I PRG recenti di S. Giovanni, di Budrio, di Molinella, di Medicina, di S. Pietro in Casale, di Crevalcore, di Castel S. Pietro hanno tutti definito linee di sviluppo urbano di ampio respiro, guardando anche oltre ad un realistico dimensionamento decennale, sia per quanto riguarda la residenza che le aree produttive. Ciò può essere visto come la premessa ad una crescita nei prossimi anni che, al di là dei ritmi che avrà, presumibilmente inferiori alle aspettative, potrà comunque avvenire in modo ordinato e non frammentario, adeguatamente sostenuta sul piano dei servizi di base e delle reti (fra l’altro tutti questi centri, salvo Medicina, sono serviti dal SFM).

Certo, sul piano della qualità, ossia della complessità e varietà delle funzioni urbane, il bilancio è più povero. I Comuni, per lo più, hanno fatto quello che hanno potuto, nei limiti delle loro competenze e possibilità, ponendo attenzione alla valorizzazione dei rispettivi centri storici, alla tenuta della vivacità commerciale, all’attrazione di nuove funzioni terziarie, in alcuni casi anche attraverso appositi progetti. Ma le tendenze economiche non sono state loro favorevoli. Il terziario privato non banale, salvo eccezioni, tende a non uscire dal cuore urbano; sul terziario pubblico non sono state costruite occasioni rilevanti, e l’ammodernamento della distribuzione commerciale mette in difficoltà la tenuta dei piccoli centri storici.

Il risultato, in questi centri, è che si rischia di avere, nei prossimi anni, una crescita ordinata, ma relativamente “banale”: casette e capannoni, tipologie non necessariamente portatrici di maggiore “spessore” urbano.

### ***Sviluppo dell’offerta di aree per attività industriali presso i centri ordinatori e integrativi della pianura e sulla direttrice Nord; esclusione di nuove aree industriali nella prima cintura***

Questo indirizzo, nei piani recenti, è stato prevalentemente rispettato.

Negli ultimi anni, le previsioni più consistenti di aree industriali che sono state introdotte nei PRG riguardano appunto i Centri Ordinatori ed Integrativi della pianura. Viceversa, nei Comuni della prima cintura bolognese che hanno rinnovato il PRG, vuoi per scelta dei Comuni stessi, vuoi per i tagli imposti dalla Provincia, le aree industriali esistenti sono state incrementate di poco o nulla.

In parziale contraddizione con gli indirizzi del PTI possono essere considerate le recenti previsioni di ulteriore crescita industriale lungo la Via Emilia (a Osteria Grande e Toscanella) e le previsioni di crescita di aree produttive poste in terrazzi fluviali altamente vulnerabili (Monteveglia, Marzabotto, Casalfiumanese, Borgo Tossignano). Non c’è comunque alcun dubbio che, rispetto alla maggiore frammentazione e

diffusione di aree produttive del passato, la pianificazione degli ultimi anni risulta più selettiva e convincente.

### ***Sviluppo decentrato del terziario***

Scontata la tendenza centripeta del terziario privato (salvo le attività diffuse del terziario tradizionale e salve talune attività ubiquitarie della new-economy, che però proprio per il loro riferirsi direttamente alla rete immateriale, producono scarsa o nulla esternalità positiva sul contesto di prossimità), il PTI affida esplicitamente a operazioni di decentramento di “pezzi” di terziario pubblico l'unica possibilità di sviluppare anche sul piano qualitativo nuove centralità urbane. I settori segnalati sono la sanità, la giustizia, l'Università, la ricerca pubblica, la logistica, le fiere....

Questo è il vero punto dolente, che mette oggettivamente in dubbio gran parte del modello proposto. Se infatti le possibilità concrete di attuazione di questo decentramento erano scarse allora, oggi lo sono ancora di più.

Consolidata ormai la cittadella della giustizia nella collocazione storica, consolidati e ridotti gli investimenti sulla ricerca pubblica (CNR ed ENEA), consolidato ormai l'assetto logistico dell'Università da un lato nell'area urbana centrale e dall'altro decentrato in Romagna, definito il possibile assetto logistico degli investimenti già programmati nel quartiere fieristico, rimangono ben poche carte da giocare. Se si aggiunge che le grandi attrezzature per la logistica delle merci, pur risolvendo grandi problemi di funzionalità, non costituiscono elemento trainante di decentramento del terziario “urbano”, in definitiva sembrerebbe restare solo la Sanità.

Ormai conclusa la fase nella quale, per razionalizzare la spesa, sono stati chiusi o trasformati i presidi ospedalieri troppo piccoli, oggi i problemi di razionalizzazione e di recupero di efficienza sembrano riguardare semmai gli ospedali troppo grandi; è il caso del S. Orsola-Malpighi, che soffre da un lato di una collocazione urbana soffocata, inquinata e mal servita rispetto ai progetti di trasporto urbano ad alta capacità, e dall'altro di un addensamento edilizio ormai eccessivo e di un gigantismo ingestibile, che produce una difficile convivenza fra funzioni di ricerca e funzioni di erogazione di assistenza sanitaria di base.

Non va tuttavia dimenticato che anche per i grandi ospedali bolognesi sono in corso importanti investimenti. In particolare, anche se una linea di indirizzo per il S. Orsola, peraltro autorevolmente indicata, è quella di orientare maggiormente le attività del complesso attuale a funzioni sanitarie dedicate alla didattica e alla ricerca e di ridurre l'erogazione delle prestazioni da presidio ospedaliero, i rilevanti investimenti in corso non sembrano al momento lasciare margini significativi per prospettive di decentramento.

In conclusione, la strategia di redistribuzione territoriale delineata dal PTI, in riferimento al settore terziario, risulta talmente indebolita e disattesa da dover essere necessariamente riconsiderata.

### ***Freno alla crescita dei centri minori al di sotto di determinate soglie dimensionali***

Questo indirizzo è stato particolarmente “maldigerito”, quando non vivacemente contestato, forse anche a causa della scarsa documentazione fornita dal PTI. Nell'approvazione di quasi tutti i nuovi PRG esso è stato oggetto di confronto dialettico fra la Provincia e i Comuni, con alterni esiti, ma non c'è dubbio che qualche risultato di

contenimento delle previsioni, nei centri piccoli e piccolissimi, è stato ottenuto. Tuttavia, non si può dire che sia venuto costruendosi un consenso politico e culturale su questa politica.

Di fatto, come è ampiamente documentato nel Quadro Conoscitivo, lo “sprawl” è continuato, anche nelle forme più “costose” per il territorio e più generatrici di mobilità, sostenuto da una domanda insediativa diffusa anche da un’offerta consistente in più di 200 centri abitati, anche di piccolissima dimensione e privi di servizi di base.

Su questo aspetto non si può dunque trarre un bilancio positivo sull’attività di controllo/approvazione della pianificazione comunale. Poiché la motivazione di fondo di questo indirizzo consiste nell’evitare l’insediamento di nuova popolazione, al di là del recupero edilizio, laddove non siano presenti nemmeno i servizi di base, occorrerà in definitiva riformulare l’indirizzo non più con riferimento a soglie dimensionali, ritenute giustamente astratte e non convincenti, ma come obbligo di coerenza fra politiche insediative e politiche per questi servizi.

### ***Indirizzo alla valorizzazione delle stazioni e fermate ferroviarie e all’insediamento nelle aree contigue***

Il tema della valorizzazione delle aree presso le stazioni e fermate ferroviarie, attraverso percorsi di accesso, parcheggi, addensamento di funzioni di servizio pubbliche e private, ecc., è stato recepito e più o meno sviluppato in tutti i nuovi PRG.

Anche l’indirizzo ad urbanizzare preferibilmente le aree residue, entro un raggio di accessibilità pedonale dalle stazioni e fermate, è stato accolto dalla maggior parte dei Comuni interessati da linee ferroviarie.

A tenere fede ai dati forniti dal Quadro Conoscitivo, tuttavia, non sembra che ciò abbia determinato una maggiore concentrazione delle nuove previsioni nelle località servite rispetto alle località non servite dal SFM.

### ***Indirizzi sulle condizioni di sostenibilità dei nuovi insediamenti.***

Il PTI richiede ai Comuni di verificare la sostenibilità delle previsioni rispetto a tre condizioni:

- la capacità delle reti di raccolta e smaltimento dei reflui e degli impianti di depurazione;
- la capacità delle reti infrastrutturali per la mobilità;
- le soglie di inquinamento acustico e atmosferico.

Anche se gli esiti di quanto prodotto dai Comuni sull’argomento è fortemente disomogeneo dal punto di vista del metodo e del merito (come anche dal punto di vista delle ricadute sulle effettive scelte insediative compiute e sulle normative correlate), tuttavia sembra lecito considerare ugualmente positivo il bilancio. Si sta in fondo consolidando e diffondendo la consapevolezza che queste verifiche sono ineludibili e devono condizionare la fattibilità delle previsioni.

Il percorso di definitivo consolidamento di questa prassi richiede:

- da un lato una più precisa definizione metodologica delle modalità di valutazione;
- dall’altro lo spostamento della valutazione, almeno per alcuni aspetti, dalla dimensione comunale ad una dimensione territoriale più vasta, e ad un tavolo di interlocutori appropriati al tema: Comuni confinanti, autorità e aziende competenti sulle reti e sugli impianti.

#### 2.1.4 Prime conclusioni

Il modello strategico di assetto insediativo assunto dal PTI si riferisce a un paradigma, quello reticolare/policentrico, forse inflazionato, ma pur sempre valido (vedi ad esempio lo *“Schema di sviluppo dello spazio europeo” – UE 1999*). Esso tuttavia, non va dimenticato, è più appropriato per la scala regionale: la sua riproposizione alla scala metropolitana trova dunque condizioni applicative, nello stato di fatto e nelle tendenze, molto più deboli.

La scelta fu argomentata soprattutto con l'assunto che a un tale impianto insediativo si associa un funzionamento della mobilità più sostenibile, in quanto il modello proposto ottimizza l'efficacia del trasporto collettivo su ferro: modello insediativo e SFM sono le due facce dello stesso progetto.

Nel dibattito politico-culturale di allora il modello assunto fu ampiamente condiviso, in particolare dai Comuni; né allora né in seguito sono state espresse critiche di fondo, forse anche perché, con qualche ambiguità, ciascuno si sentì legittimato ad interpretarlo a proprio vantaggio: in un modello a rete ciascuno può considerarsi un nodo.

Le tendenze presenti nell'evoluzione della trama insediativa continuano invece ad indicare due diverse direzioni, opposte e complementari: dispersione di residenti da un lato e densificazione del cuore dall'altro, entrambe sostenute da spinte e condizioni molto forti:

- la tendenza all'addensamento del cuore è sostenuta dalle esigenze di riuso e rivalorizzazione economica di ampie aree insediate dismesse o obsolete, e trova pieno sostegno legislativo e finanziario nelle politiche per la riqualificazione urbana;
- la tendenza alla diffusione ed allo “sprawl” residenziale è sostenuta da forti motivazioni sia di mercato che soggettive; inoltre trova ampie potenzialità di sviluppo nelle previsioni dei PRG relative a quasi 200 centri abitati e relative alle opportunità di riuso dell'edilizia rurale. Nell'analisi dello ‘sprawl’ sono stati spesso sottolineati gli aspetti critici (i maggiori costi, le esternalità scaricate sull'ambiente e la collettività), più raramente è stato analizzato quel mix di motivazioni che sembrano rendere ‘irresistibile’ questa tendenza al vivere extraurbano: da un lato le forti convenienze economiche, sia in virtù del diverso mercato delle abitazioni sia a causa di vere e proprie “forzature” nelle politiche delle tariffe e delle imposte locali, dall'altro l'essere la risposta coerente a profonde modificazioni degli stili di vita: la flessibilità e precarietà del lavoro, l'ubiquitarità dell'economia immateriale, la voglia di benessere e di ‘natura’, l'allungamento del tempo di vita non lavorativo.

Non sembra ragionevole che queste tendenze possano essere facilmente fermate o rovesciate. Tuttavia le modalità con cui avvengono e le forme che assumono non sono affatto indifferenti rispetto alla sostenibilità degli esiti, ed è su questo che le politiche di Piano non possono esimersi dall'agire.

Per quanto riguarda il territorio esterno alla area urbana centrale, per ora, nonostante gli indirizzi del PTI, esso sta evolvendo secondo l'immagine della **nebulosa** piuttosto che quella della **rete**. Alla preoccupazione per l'eccessivo numero di centri abitati interessati da politiche espansive si aggiunge la preoccupazione per la rapida e sostanziosa inversione di tendenza della popolazione sparsa, residente al di fuori dei centri, che, dopo quattro decenni di tendenza alla diminuzione, negli anni Novanta risulta cresciuta di ben 15.000 unità.

Sembra perciò necessario mettere in campo una discussione franca sul rapporto fra insediamenti e servizi, sia a rete che puntuali. Sembra cioè necessario agire non solo sul piano della selezione e riduzione del numero di centri urbani da individuare come recapito di politiche espansive, come ha tentato di fare il PTI, ma anche sul terreno delle condizioni al riuso del patrimonio edilizio sparso, e inoltre sul terreno dell'internalizzazione dei costi indotti: se un cittadino "sparso" costa di più alla collettività e all'ambiente di uno "accentrato", bisogna che se ne accorga innanzitutto nelle proprie tasche.

Anche per quanto riguarda la riqualificazione intesa come "addensamento" dell'area urbana centrale è necessario fare seriamente il punto sugli esiti che essa finisce con l'assumere, in termini urbanistici, sociali e anche estetico/formali. Le operazioni edilizie compiute recentemente nel Comune di Bologna e nei Comuni adiacenti, sia nel caso che costituiscano attuazione del PRG, sia nel caso che siano frutto di operazioni introdotte attraverso i nuovi strumenti di concertazione, portano alla realizzazione quasi esclusiva di massicci complessi residenziali, che si collocano nella fascia alta dei prezzi. Questo esito, assieme al riscontro che ormai da vari anni la politica per l'edilizia sociale svolge, nel Comune di Bologna, un ruolo marginale rispetto al mercato, non solo favorisce l'ulteriore fuga di popolazione, in particolare dei nuclei giovani in cerca di casa a prezzi abbordabili, ma contribuisce ad aumentare il livello di "gentrification", vale a dire di segregazione sociale (nel centro solo residenti ricchi, user ed emarginati).

Sembra in definitiva necessario riprendere a ragionare sugli effetti sociali delle politiche urbanistiche. Se il PTI non formulava alcuna politica per la casa, oggi si sente l'esigenza di una politica forte, disegnata in termini non marginali o residuali, e si segnala la necessità di un vero mercato dell'affitto come una delle condizioni fondamentali per sostenere le esigenze di flessibilità, mobilità sociale, innovazione dell'economia.

In ciò si sostanzia la sfida della riqualificazione dell'area urbana centrale, reinventando percorsi e strumenti per ottenere esiti diversi dalle operazioni di trasformazione, per rinegoziare entità e valore sociale delle contropartite che le trasformazioni urbane devono produrre.

## 2.2 Sviluppo e sostenibilità

Dei tre obiettivi generali individuati come sfide strategiche (punto 1.2.), non spetta al PTCP sviluppare e strumentare il primo, vale a dire l'obiettivo istituzionale di un governo unitario ed efficace dell'area metropolitana.

Gli altri due, e cioè quello relativo ad *“un più alto posizionamento ed una più alta qualità e competitività dello sviluppo di Bologna e del territorio metropolitano e regionale”*, e quello relativo alla *“sostenibilità ambientale dello sviluppo”*, costituiscono due poli di un persistente conflitto (Sviluppo vs. Sostenibilità) che la cultura più recente punta a ricomporre unitariamente nel concetto di *“sviluppo sostenibile”*.

Fin dalla pubblicazione del Rapporto *“Our Common Future”* della World Commission on Environment and Development (noto come rapporto Brundtland), del 1987, il concetto dello sviluppo sostenibile ha assunto un posto di rilievo nell'agenda della discussione politica. Il Rapporto lo definisce come quel tipo di ***“sviluppo che garantisce i bisogni del presente senza compromettere le possibilità delle generazioni future di fare altrettanto”***.

Lo sviluppo sostenibile non è un'idea nuova. Molte culture, nel passato, hanno compreso la necessità dell'armonia tra ambiente, società ed economia. Nuova è la formulazione di questa idea nel contesto dello sviluppo globale della società industriale, a diverso grado di sviluppo, e nella prospettiva dell'esaurimento tendenziale delle risorse del pianeta. Ed è appunto questo particolare contesto che fa della definizione del Rapporto Brundtland un principio di ampia portata, tendente a fare assumere all'azione di governo territoriale una dimensione integrata in cui il momento ***ecologico, quello economico e quello sociale*** risultano terreni d'azione inscindibili.

Sulla base di questo Rapporto, i capi dei Governi che si sono incontrati all'*Earth Summit* di Rio de Janeiro, nel 1992, per definire accordi e convenzioni su questioni critiche per l'ambiente, come i cambiamenti climatici, la desertificazione e la scomparsa delle foreste, hanno tracciato una strategia di ampio respiro: l'Agenda 21, piano di lavoro per l'ambiente e lo sviluppo del futuro decennio.

### 2.2.1 La posizione dell'Unione Europea

L'Europa ha posto il tema dello sviluppo sostenibile a guida della propria azione. All'inizio del XXI secolo, la politica ambientale europea deve infatti fronteggiare sfide decisive. Devono in particolare trovare attuazione le disposizioni del Trattato di Amsterdam che mirano all'integrazione delle politiche ambientali, economiche e sociali.

L'Art. 6 del Trattato recita: *“le necessità della protezione ambientale devono essere integrate nella definizione e implementazione delle politiche e delle attività comunitarie (...), in particolare con l'ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile.”*

Questo nuovo articolo del Trattato dell'Unione Europea stabilisce dunque il “Principio d'integrazione”, secondo il quale la protezione ambientale non va considerata come una politica settoriale, ma come un denominatore comune per tutti i settori di attività. Il Principio, già contenuto nell'Atto unico, diviene così un esplicito principio costituzionale, non diversamente dal Principio di sussidiarietà (Art. 5 del Trattato) e, insieme a questo, uno dei paradigmi fondamentali dell' UE.

Nelle Conclusioni del summit di Helsinki del 1999 il Consiglio Europeo invitava la Commissione a preparare una proposta per il **Sesto Programma d'Azione ambientale**, in cui includere una strategia di lungo termine per integrare le politiche per lo sviluppo sostenibile da un punto di vista economico, sociale ed ecologico. Il programma *“Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”* è stato approvato nel gennaio di quest'anno (COM(2001)31).

Il Sesto Programma prende la forma di un breve documento strategico, in cui sono indicate le priorità d'azione delle politiche ambientali a livello comunitario per i prossimi dieci anni, con particolare attenzione ai problemi ambientali di maggiore persistenza e di più difficile soluzione. Nel Programma vengono affrontate le seguenti tematiche:

- Elaborare una visione comune ed esaustiva del concetto di “sviluppo sostenibile”, che affronti il tema della separazione (delinking) tra crescita economica e consumo delle risorse, senza intaccare l'elevato standard di vita raggiunto dai cittadini dell'UE;
- Stabilire obiettivi chiari e target di lungo termine che (i) costituiscano un quadro di riferimento per adottare rilevanti misure di politica ambientale e (ii) si traducano nell'input ambientale di una più ampia strategia per lo sviluppo sostenibile oltre a creare la base o lo scenario per obiettivi chiave e target nelle strategie settoriali d'integrazione;
- Elaborare indicatori e strumenti per il monitoraggio e la valutazione delle politiche adottate;
- Elaborare strategie di integrazione delle politiche ambientali in tutte le aree politiche;
- Intensificare la partecipazione e il coinvolgimento dei portatori di interessi e di tutti i cittadini (“shared responsibility”), assegnando ruoli e responsabilità ai vari attori e ai diversi livelli di governo;
- Elaborare strategie per l'allargamento dell'UE e per l'integrazione dei Paesi di recente o prossimo ingresso nell'Unione;
- Riconoscere e rafforzare il ruolo della Comunità come protagonista nella politica ambientale internazionale.

A seguito di questo Programma, la Commissione ha proposto al Consiglio di Goteborg (maggio 2001) la Comunicazione *“Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile”* (COM(2001)264),

che ripropone il tema centrale dell'integrazione della difesa dell'ambiente in tutte le azioni e le politiche di settore.

Ma in che consiste, concretamente, questa integrazione?

La Comunicazione individua tre tipi di obiettivi, per tutte le politiche:

- Un buon ritmo di crescita economica, accompagnato dal miglioramento della qualità della vita, da prezzi stabili e da livelli occupazionali elevati;
- Protezione della natura, preferenza al consumo di risorse rinnovabili, rispetto dei cicli intrinseci di rigenerazione, prolungamento seriale del ciclo di vita dei materiali (riuso), salvaguardia della capacità di assorbimento dell'ecosistema;
- Opportunità distribuite in maniera equa tra generazioni, tra nazioni, tra i livelli sociali e tra generi.

## **2.2.2 Lo sviluppo sostenibile e il Piano**

La Provincia, nel mese di marzo 2000, ha iniziato ufficialmente il cammino verso lo sviluppo sostenibile, con l'approvazione in Consiglio Provinciale della Carta di Aalborg, l'adesione alla campagna Europea Città Sostenibili e al Coordinamento Agende 21 Italiane (di cui è membro del Direttivo) e la decisione di avviare il processo provinciale di Agenda 21 Locale.

A questo scopo, lo scorso gennaio, ha costituito un Forum della società civile per l'elaborazione del Piano di Azione Locale per lo sviluppo sostenibile del territorio bolognese, con l'intenzione di coinvolgere gli attori della comunità locale, coerentemente a quanto richiesto con l'adesione alla Campagna Europea Città Sostenibili.

Nel periodo compreso tra il 7 marzo e l'8 giugno 2001 si sono svolti 11 workshop tematici. All'attività del Forum hanno aderito formalmente circa 150 rappresentanti di Enti pubblici, associazioni ambientali, sociali ed economiche, associazioni di categoria, ecc. Il lavoro, organizzato in incontri settimanali, ha visto la partecipazione attiva di un centinaio di rappresentanti, suddivisi in tre gruppi di lavoro: Ambiente, Economia e Società. I vari incontri hanno costituito un'opportunità straordinaria di confronto e di scambio di informazioni supportate da dati tecnici aggiornati, giungendo ad analisi condivise dei problemi, delle cause e degli effetti della situazione attuale, individuando infine priorità di intervento, possibili azioni, target ed attori da coinvolgere. I dati emersi dal lavoro hanno così portato alla definizione di 82 obiettivi prioritari di sostenibilità per lo sviluppo del territorio provinciale e di circa 300 possibili azioni collegate.

Il concetto di sviluppo sostenibile assume un rilievo fondamentale per valutare e selezionare le politiche e le azioni da considerare all'interno del PTCP. Il Piano, al fine di garantire un sistema "ambientalmente sostenibile", ovvero un sistema che minimizzi gli impatti negativi e/o critici e che sia comunque in grado di assorbirli al meglio, individua gli strumenti e i meccanismi attuativi che, nel rispetto delle competenze della Provincia, ne consentano la realizzazione. In particolare il Piano predispone il ricorso ad attività di osservazione delle ricadute ambientali delle politiche definite, alla

determinazione degli standard massimi di capacità di carico a livello territoriale, alla promozione di marchi ambientali per assicurare la qualità degli insediamenti e delle attività economiche, alla definizione di meccanismi premiali nei confronti di chi, (enti o operatori privati) sia disposto ad investire in tecnologie innovative ecocompatibili, per l'applicazione delle quali il territorio della provincia di Bologna viene proposto quale laboratorio di eccellenza.

### 2.2.3 Indirizzi per la sostenibilità dello sviluppo del territorio bolognese

Chiarito il contenuto delle direttive europee che, come quella riferita allo sviluppo e precedentemente trattata (vedi paragrafo 1.4.4), trovano un preciso riscontro nell'art. 1 della legge regionale 20/2000: (*"promuovere un uso appropriato delle risorse ambientali, naturali, territoriali e culturali"*), si tratta di definire i criteri della loro articolazione, ai fini della formulazione di indirizzi per il PTCP.

Il traguardo dello sviluppo sostenibile può essere raggiunto assumendo a riferimento della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT) una lista di obiettivi generali e specifici di sostenibilità (ove possibile dotati di relativi target e indicatori), rispetto ai quali confrontare sia gli obiettivi specifici di piano<sup>2</sup> che le relative politiche-azioni<sup>3</sup>.

La definizione degli obiettivi deve soddisfare le condizioni di sostenibilità del consumo delle risorse ambientali, condizioni che sono comunemente disciplinate dai seguenti principi:

- il tasso di utilizzazione delle risorse rinnovabili non deve essere superiore al loro tasso di rigenerazione;
- l'immissione di sostanze inquinanti e di scorie nell'ambiente non deve superare la capacità di carico dell'ambiente stesso;
- lo stock di risorse non rinnovabili deve restare costante nel tempo.

Nel rispetto di questi principi è possibile individuare dieci criteri chiave, utili per la definizione degli obiettivi di sostenibilità:

1. Riduzione al minimo dell'impiego delle risorse energetiche non rinnovabili;
2. Impiego delle risorse rinnovabili nei limiti della capacità di rigenerazione;
3. Uso e gestione corretta, dal punto di vista ambientale, delle sostanze e dei rifiuti pericolosi/ inquinanti;
4. Conservazione e miglioramento dello stato della fauna e flora selvatiche, degli habitat e dei paesaggi;
5. Conservazione e miglioramento della qualità dei suoli e delle risorse idriche;
6. Conservazione e miglioramento della qualità delle risorse storiche e culturali;

---

<sup>2</sup> Gli obiettivi specifici sono finalità intermedie funzionali al raggiungimento degli obiettivi generali. In tutti i casi in cui è possibile essi sono formulati in modo tale da essere quantificabili e misurabili.

<sup>3</sup> Si tratta di un termine mutuato dall'inglese "policy". Si intende un percorso o metodo d'azione ben definito che serve per guidare e determinare le decisioni presenti e future. Tale percorso/metodo è caratterizzato dal fatto di essere stato scelto tra diverse alternative e di essere legato a specifiche condizioni di contesto.

7. Conservazione e miglioramento della qualità dell'ambiente locale;
8. Protezione dell'atmosfera;
9. Maggiore sensibilizzare alle problematiche ambientali, sviluppo dell'istruzione e formazione in campo ambientale;
10. Promozione della partecipazione del pubblico alle decisioni che comportano uno sviluppo sostenibile.

In conseguenza, gli obiettivi di sostenibilità presi a riferimento sono:

***Sostenibilità dei mutamenti del clima e dell'atmosfera***

- Riduzione delle emissioni dei gas serra;
- Adattamento ai cambiamenti climatici;
- Riduzione dell'emissione di tutti i gas lesivi della fascia dell'ozono stratosferico.

***Sostenibilità della pressione antropica sulle risorse naturali***

- Conservazione della biodiversità;
- Riduzione della pressione antropica sui sistemi naturali, sul suolo a destinazione agricola e forestale, sui corsi d'acqua;
- Protezione del suolo dai rischi idrogeologici e dai fenomeni erosivi e di desertificazione;
- Tutela e ripristino della qualità paesaggistica del territorio extra-urbano;
- Riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera e mantenimento delle concentrazioni di inquinanti al di sotto di limiti che escludono danni alla salute umana, agli ecosistemi e al patrimonio monumentale;
- Uso sostenibile delle risorse ambientali: minimizzazione della quantità e del costo ambientale delle risorse consumate, recupero e riuso delle risorse utilizzate, diffusione di consumi e di comportamenti ambientalmente corretti;
- Riduzione del prelievo di risorse senza pregiudicare gli attuali livelli di qualità della vita:
  - Conservazione o ripristino della risorsa idrica;
  - Miglioramento della qualità della risorsa idrica;
  - Gestione sostenibile del sistema produzione/ consumo della risorsa idrica;
  - Riduzione, riciclaggio e recupero energetico dei rifiuti.

***Sostenibilità delle condizioni ambientali degli insediamenti***

- Migliore qualità ambientale degli insediamenti;
- Riduzione dell'inquinamento acustico e riduzione della popolazione esposta;
- Riduzione dell'esposizione a campi elettromagnetici in tutte le situazioni a rischio per la salute umana e l'ambiente naturale.

***Sostenibilità della mobilità delle persone e delle merci***

- "Riduzione delle distanze";
- Modificazione del sistema della mobilità in conformità con quanto stabilito dal PRIT; nella forma di: modificare il sistema della mobilità (offerta di infrastrutture e di servizi) in modo tale da ridurre il contributo del trasporto all'emissione di gas

climalteranti e contribuire al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni fissati per l'anno 2010 nella Conferenza di Kyoto;

- Aumento della sicurezza della mobilità per tutti gli utenti a partire dalle categorie più esposte.

#### **2.2.4 Per l'integrazione della sostenibilità ambientale nei quadri decisionali, nei piani e nei mercati<sup>4</sup>**

Secondo gli indirizzi dell'Unione Europea, l'obiettivo economico della competitività, l'obiettivo sociale del lavoro e la maggior efficienza nell'uso delle risorse, devono essere integrati in una strategia unitaria, che attraversa tutti i livelli di governo del territorio, dalle Province alle Regioni, agli Stati nazionali, e coinvolge le imprese ed i consumatori, le istituzioni economiche, le autorità fiscali e monetarie, e l'intera società, il cui consenso è indispensabile per uno sviluppo sostenibile.

Questa considerazione integrata delle dimensioni sociale, istituzionale, ambientale ed economica dello sviluppo sostenibile (Trattato di Amsterdam, art. 2) è l'unica strategia di successo per puntare a più competitività, e quindi a maggiore occupazione, a tecnologie eco-efficienti, a strategie di dematerializzazione, a politiche complementari e sinergiche in ogni settore dell'economia.

La sostenibilità richiede inoltre il maturare di nuovi atteggiamenti individuali delle famiglie e delle imprese, primi attori del processo che movimentata i flussi materiali ed energetici e genera pressioni sull'ambiente. Un mutamento della propensione individuale verso la sostenibilità può avere maggiore importanza della stessa innovazione tecnologica. Si pensi ad esempio alla prospettiva che le imprese si occupino di tutto il ciclo di vita dei prodotti, fino allo smaltimento e al riuso, e non solo del momento della produzione.

Da parte sua la Provincia sta facendo il massimo in termini di integrazione delle politiche e delle azioni, portando avanti in parallelo il Piano territoriale e strategico (PTCP), l'Agenda 21 Locale e il relativo Piano d'Azione Locale, il Piano energetico provinciale e l'aggiornamento degli altri piani di settore, insieme a progetti diversi nel campo del lavoro, delle opportunità d'impresa, dell'innovazione e dell'e-government, dell'associazionismo (volontariato e non-profit), della salute, ecc..

Condizione indispensabile di successo di questo complesso quadro d'azione è tuttavia che il Governo garantisca un quadro adatto alla competizione, spinga le aziende verso un incremento della loro produttività riducendo il gap con le aziende internazionali più

---

<sup>4</sup> I contenuti del paragrafo sono elaborati attingendo dai seguenti documenti: Sesto programma di azione per l'ambiente della Commissione europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, le nostre scelte", Bruxelles 24.01.2001, COM(2001)31 definitivo; Comunicazione della Commissione europea al Consiglio europeo di Göteborg "Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategie dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile", Bruxelles 15.05.2001, COM(2001)264 definitivo; "Agenda 21 Italia", bozza del Nuovo Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, ENEA per il Ministero dell'Ambiente, 30.11.2000; "Strategia d'Azione Ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia", Ministero dell'Ambiente, giugno 2001 (in corso di revisione al fine della successiva concertazione istituzionale con i portatori di interesse).

innovative, eviti la distorsione dei prezzi, favorisca l'accesso al credito, eviti le situazioni di monopolio. Nello stesso tempo si dovranno evitare regolazioni che comportino carichi aggiuntivi sulle imprese innovative, che causerebbero il ricorso ai mercati esteri ed un feedback commerciale negativo. In caso contrario, vale a dire in assenza di politiche efficaci ai livelli istituzionali superiori, i margini di manovra a livello provinciale e la possibilità di incidere con politiche e azioni orientate alla sostenibilità dello sviluppo, sconterebbero l'assenza di una "protezione" e di un sostegno effettivo e sarebbero votate al fallimento.

Parallelamente, a livello di impresa, una corretta gestione della tecnologia, tale da portare ad una innovazione di processi e prodotti, può favorire le interazioni tra aziende, fornitori, aziende di servizi e gli enti di R&S specializzati, e intensificare gli scambi tra produttori e consumatori. Conta, tuttavia, anche l'ambiente nel quale le aziende operano, ambiente in cui le amministrazioni, a tutti i livelli, devono creare visibili convenienze. Creare un ambiente favorevole significa agire: sulle infrastrutture materiali (trasporto, comunicazioni e sistema energetico), sulle politiche settoriali di educazione/formazione/ricerca e sulle politiche di mercato (standard ambientali, standard tecnici di sicurezza) che contribuiscono all'emergere dei vantaggi competitivi.

#### *Modelli di produzione e di consumo sostenibili*

La crescita degli usi energetici e materiali a seguito della rivoluzione industriale è la causa della grande maggioranza dei problemi ambientali locali e globali. Gran parte delle risorse messe in gioco dalla crescita economica prodotta da questa rivoluzione, infatti, non è rinnovabile. Lo sviluppo sostenibile non è dunque possibile, nel lungo termine, se continua a crescere l'uso di risorse non rinnovabili. I modelli di produzione e di consumo devono perciò cambiare profondamente, a partire dai paesi sviluppati del Nord del mondo.

Nasce dunque, con l'Agenda 21 (UNCED, 92, §4), il concetto di consumo sostenibile, che denuncia gli attuali modelli di consumo dei paesi sviluppati come causa principale del deterioramento irreversibile dell'ambiente planetario. Il documento impegna tutte le nazioni a sviluppare modelli diversi e affida ai paesi più ricchi la principale responsabilità dell'auspicato cambiamento.

Possiamo ritenere sostenibili i consumi di merci e servizi che corrispondono ai bisogni fondamentali delle persone, garantiscono il miglioramento della qualità della vita, ma minimizzano l'uso di risorse naturali, la produzione di sostanze tossiche, la produzione di rifiuti e l'emissione di inquinanti lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti e dei servizi, in modo da non mettere a rischio i bisogni delle generazioni future. Come è intuibile, si tratta di una definizione con implicazioni ecologiche, economiche ed anche sociali.

Il "consumo sostenibile" richiede dunque riforme strutturali profonde, che vanno al di là del semplice aumento dell'eco-efficienza. Occorre equità e pari opportunità di accesso ai consumi, e non solo prodotti più "ecologici" ed occorre che tali consumi si rivolgano a servizi per la casa, l'alimentazione, la salute e i divertimenti piuttosto che a merci, e che infine determinino sistemi produttivi ambientalmente responsabili ed attenti all'intero ciclo di vita produzione-consumo-smaltimento, ma anche economicamente vantaggiosi.

Il "consumo sostenibile" diviene perciò elemento di orientamento dell'intera economia.

### *La società dell'informazione*

Alcuni temono che la società dell'informazione non rappresenti altro che una risposta del mercato alla società dello spreco. Non si può negare che, se da internet e dalla new economy ci si attende grandi vantaggi, occorre una valutazione cauta e meditata per capire se la maggiore mobilità e i maggiori consumi, anche dematerializzati, associati alla frenetica dinamica messa in moto di questa nuova "società" non finisca, contrariamente alle attese, per aumentare i flussi materiali globali e le pressioni sull'ambiente. Questo effetto di "rimbalzo" dell'innovazione informatica potrebbe in questo caso vanificarne le potenzialità, se non si evita la mercificazione della conoscenza e se non si mettono a frutto le potenzialità conoscitive, di informazione, di comunicazione e di "intelligenza" che le nuove tecnologie permettono.

### *Innovazione ed eco-efficienza*

Il paradigma economico dell'eco-efficienza è definito come *"produzione di beni e servizi competitivi che soddisfano i bisogni dei consumatori e migliorano la qualità della vita, riducendo progressivamente il carico ecologico e l'intensità materiale ed energetica consumata lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti, fino a minimi in linea con la capacità di carico dell'ecosistema"*. L'eco-efficienza va perseguita attraverso una molteplicità di approcci. I processi produttivi devono risparmiare risorse e ridurre i rischi e gli impatti sociali ed ambientali, diminuire i costi di produzione e i costi d'uso del territorio entro i termini della convenienza d'impresa. Deve essere sfruttata la cooperazione con industrie territorialmente vicine, per sfruttare le opportunità di utilizzo degli scarti di lavorazione e dei sottoprodotti. Si devono progettare nuovi prodotti e servizi con la tecnica dell'eco-design, migliorandone la funzionalità e le opportunità di competizione e di mercato e riducendone i costi. L'obiettivo è dunque l'aumento della produttività delle risorse, vale a dire del valore aggiunto industriale per unità di risorsa impiegata.

### *Consumi sostenibili e libero scambio*

L'importanza dei modelli sostenibili di consumo è dunque al centro del dibattito tra economisti, psicologi, sociologi e ricercatori. Ciò avviene nel pieno dispiegarsi dell'era della globalizzazione e del trionfo del libero scambio. Bisogna dunque ricordare che la globalizzazione comporta complessi processi di trasformazione dei mercati, con effetti di rilievo sui modelli di consumo: diffonde modelli culturali uniformi e valori ispirati esclusivamente a vantaggi commerciali, a danno delle culture e delle abitudini locali. Inoltre influenza le politiche dei governi e ne limita l'autonomia, spostando il luogo delle decisioni nei centri dell'interesse economico-finanziario.

Si può perciò concludere che gli obiettivi connessi alla valorizzazione delle identità locali e, nel loro rispetto, alla costruzione di società complesse e solidali, sono obiettivi coerenti con lo sviluppo e il consumo sostenibile, che il Piano prende a riferimento nella definizione delle principali scelte territoriali.

# **LE SCELTE STRATEGICHE DI ASSETTO DEL TERRITORIO**

## POLITICHE RIFERITE AGLI OBIETTIVI DI QUALITÀ AMBIENTALE

### A.1 I principali nodi critici

#### A.1.1 La crisi qualitativa e quantitativa dell'acquifero dell'alta pianura

Dal punto di vista della **qualità** della risorsa, la possibilità di inquinamento di origine antropica si concentra quasi esclusivamente nell'alta pianura (conoidi), in condizioni di acquifero libero, dove avviene la maggiore alimentazione, mentre nella media e bassa pianura, in condizioni di acquifero confinato, avvengono principalmente processi evolutivi naturali delle caratteristiche dell'acqua.

Il principale fattore di inquinamento è costituito dai nitrati, la cui presenza è ascrivibile ad un insieme di apporti, in parte attribuibili alle perdite delle reti fognarie, quindi derivanti dalle aree urbane, e in parte attribuibili alle pratiche agricole; ulteriori fattori di inquinamento sono dovuti alla presenza di composti organoalogenati, derivanti da attività economiche urbane.

Le situazioni più critiche riguardano i conoidi della parte occidentale e centrale della provincia (da Bazzano a Ozzano) e la tendenza nel tempo è prevalentemente all'aumento. Le condizioni di rischio riguardano in particolare le aree attorno ai campi acquiferi, ove avviene il prelievo delle risorse idriche destinate ad usi civili.

Dal punto di vista **quantitativo**, ossia dell'equilibrio fra apporti e prelievi, l'acquifero dei conoidi dell'alta pianura ha cominciato ad andare in depressione negli ultimi decenni. Le aree di maggiore abbassamento del livello di falda rispetto alla quota storica corrispondono con buona approssimazione al conoide del Reno e Lavino (Zola, Casalecchio, Borgo Panigale, Calderara), al conoide del Savena-Idice (S. Lazzaro-Ozzano) e al conoide del Santerno (Imola), e corrispondono con buona approssimazione alle principali aree di prelievo che alimentano la rete acquedottistica. Mentre nelle ultime due aree citate la tendenza in atto è all'ulteriore abbassamento della falda (di oltre mezzo metro l'anno), nella prima la quota appare ultimamente stabilizzata, sia pure a livelli di molte decine di metri al di sotto dei livelli storici.

Risulta sufficientemente acquisita la correlazione del fenomeno in primo luogo con l'entità dei prelievi di risorsa dai pozzi, ma anche con la riduzione dei meccanismi naturali di ricarica dovuti all'estensione delle impermeabilizzazioni (e in misura minore all'escavazione dei materassi ghiaiosi) che hanno interessato estesamente i conoidi.

L'abbassamento della falda è stato inoltre determinante nel dare luogo al fenomeno della subsidenza del suolo di una vasta parte dell'alta e media pianura bolognese, con punte di vari centimetri all'anno, e con tutte le connesse conseguenze sull'efficienza delle reti di scolo e, in taluni casi, sulla stabilità degli edifici. I valori di abbassamento del suolo più recenti sono tuttora preoccupanti anche se inferiori a quelli degli anni precedenti.

In conclusione, lo squilibrio fra emungimenti e apporti rappresenta una delle più evidenti criticità ambientali del territorio bolognese, particolarmente grave nell'area centrale della provincia, fra Lavino e Idice<sup>5</sup>.

Fino ad ora le strategie di risposta prospettate riguardano il versante della riduzione dei prelievi da parte dell'acquedottistica pubblica<sup>6</sup>, ma le riduzioni previste non consentono ancora di prevedere il raggiungimento di una condizione di equilibrio e men che meno un recupero di livelli della falda più prossimi a quelli storici; restano inoltre fuori controllo i pozzi privati, per i quali le pregiate acque sotterranee continuano ad essere una risorsa gratuita e 'illimitata'.

Viceversa, risultano ancora inadeguate le risposte sull'altro versante che ha determinato la crisi, ossia la sottrazione di suolo ai meccanismi naturali di ricarica dell'acquifero.

Fino ad ora è operante una tutela solo per gli alvei e per le "fasce di tutela dei caratteri ambientali dei corsi d'acqua", introdotta con il PTPR prevalentemente con altre finalità ma parzialmente efficace anche a tutela dei meccanismi naturali di funzionamento idraulico. Ma l'efficacia in questa direzione è molto parziale sia perché è applicata solo su una fascia che copre le aree golenali e solo una parte dei terrazzi connessi, mentre non copre il ben più ampio sistema di aree altamente permeabili dei conoidi, sia perché anche nelle fasce tutelate non sono mancati anche negli anni recenti, interventi o previsioni che sostanzialmente aggirano o vanificano o erodono l'efficacia della tutela.

In sostanza, l'espansione urbana ha continuato ad interessare in modo esteso le aree maggiormente permeabili e l'attuazione delle previsioni consolidate nei PRG comporterà nel prossimo futuro, a meno di ripensamenti da parte dei Comuni, la sottrazione al funzionamento naturale di altre centinaia di ettari di terrazzi e di conoidi (i dati erano già contenuti nello Schema Direttore).

Rispetto all'intera estensione delle aree ad alta o elevata vulnerabilità, ormai risulta urbanizzato o destinato dai PRG vigenti ad essere urbanizzato il 43% del conoide del Reno-Lavino e il 52% del conoide del Savena-Idice. Considerando le sole aree a vulnerabilità più elevata le percentuali salgono al 52% per il Reno-Lavino e al 59% per il Savena-Idice.

Dal punto di vista delle politiche da perseguire e dei relativi strumenti il tema può essere scomposto in due punti:

- a) per quanto riguarda i corridoi fluviali e le relative aree di pertinenza il problema consiste nel consolidare la tutela ed estenderla all'intera ampiezza dei terrazzi idraulicamente connessi, escludendo ogni ulteriore previsione urbanistica e ogni

---

<sup>5</sup> Il documento "Criteri ed indirizzi per l'uso razionale e la tutela delle risorse idriche nel territorio della provincia di Bologna e della restante porzione del bacino del Fiume Reno", a cura della Regione Emilia-Romagna – dicembre 1999, oltre a fornire un quadro aggiornato dei fenomeni, contiene inoltre una stima del deficit fra prelievi e ricarica delle falde, che viene quantificato, per la sola provincia, in 17 milioni di mc./anno, di cui 8 Mmc./anno riguardano l'area bolognese, 3 Mmc./anno la zona ovest (conoide del Samoggia) e 6 Mmc./anno la zona est (Sillaro-Santerno).

<sup>6</sup> Il documento citato in nota 1 prospetta una riduzione dei prelievi dalle falde di conoide parie a 3,3 Mmc./anno al 2006 e di 5,2 Mmc./anno al 2015, riduzioni che diminuiscono il deficit ma non portano ancora ad una situazione di equilibrio.

utilizzazione che vada a danneggiare o limitare le funzioni idrauliche, ed in più rivedendo le previsioni urbanistiche vigenti di cui non sia ancora avviata l'attuazione;

- b) per quanto riguarda i conoidi dell'alta pianura, non sembra possibile ridiscutere e ridimensionare l'entità delle previsioni vigenti, ma si pone il problema di sancire la chiusura dell'espansione urbana su tutta l'estensione delle porzioni più permeabili. Il tema risulta particolarmente critico per i conoidi fra Lavino e Idice, che interessano i Comuni di Bologna, Casalecchio, Sasso Marconi, Zola Predosa, Calderara; S.Lazzaro, Pianoro, Ozzano e Castenaso; sono inoltre fortemente interessati da aree altamente permeabili i centri abitati lungo la Bazzanese (Crespellano, Bazzano, Monteveglio), lungo la Via Emilia Est (Castel S.Pietro e Imola) e lungo la Valle del Santerno.

### **A.1.2 La crisi dell'officiosità della rete di scolo**

Il reticolo idrografico naturale ed artificiale che interessa il territorio presenta soprattutto problemi dovuti agli effetti causati da eventi di pioggia estremi, sempre più frequenti a causa dei cambiamenti climatici indotti dalle emissioni atmosferiche.

In collina e montagna ciò, unito alla mancanza di manutenzione del reticolo idrografico, può generare fenomeni erosivi e dissesti localizzati oltre a scalzamento di manufatti. Si tratta di eventi anche gravi, ma comunque localizzati.

Ben diversa è la situazione della pianura. Qui ai fattori meteorologici (anch'essi peraltro influenzati dall'azione dell'uomo) si sommano cause esclusivamente antropiche, quali: la progressiva urbanizzazione ed impermeabilizzazione del territorio che, diminuendo i tempi di corrivazione, concentra i deflussi in un minor lasso di tempo, aumentando i colmi di piena; la subsidenza, causata da un eccessivo emungimento d'acque di falda, ben superiore alle capacità di ricarica della falda stessa, manifestandosi con maggiore intensità nell'alta pianura rispetto alla bassa, produce di fatto una diminuzione della pendenza motrice delle aste fluviali e dei canali di bonifica.

Si sono così prodotte, col passare degli anni, condizioni di rischio idraulico sempre maggiori, che hanno portato, a parità di portata, ad un accorciamento del tempo di ritorno e che hanno causato esondazioni per rottura o sormonto arginale (gli ultimi eventi importanti sono quelli di cinque anni fa) e, in generale, una preoccupante riduzione dei franchi arginali.

Si è pertanto dato corso, a cura dell'Autorità di Bacino, ad un'intensa attività di verifica dell'officiosità della rete idraulica di pianura, mentre i Consorzi di Bonifica sono a loro volta impegnati a controllare l'adeguatezza della propria rete scolante che ha conosciuto anch'essa negli ultimi anni, diversi momenti di crisi.

Si tratta da un lato di individuare e perimetrare le aree a rischio, dall'altro di progettare efficaci interventi per la messa in sicurezza. Sono così state localizzate aree a rischio molto elevato sul Lavino (nei Comuni di Anzola E. e Bologna), sul Santerno (nei

Comuni di Borgo Tossignano e Casalfiumanese), sul Samoggia (nel Comune di S. Giovanni in Persiceto), sul Sillaro (nel Comune di Imola).

E' stato inoltre predisposto e finanziato un programma di interventi consistente in risanamento degli alvei, rinforzi arginali, casse d'espansione, difese spondali, ecc.

Naturalmente si tratta di intervenire anche sulle cause che stanno a monte di tali situazioni, limitando i processi d'impermeabilizzazione (garantendo comunque, attraverso invasi di contenimento, un più graduale deflusso delle acque di pioggia) e contrastando il fenomeno della subsidenza.

In particolare

### **A.1.3 Il dissesto idrogeologico**

Le aree collinari e montane del nostro Appennino sono da tempo interessate da diffusi fenomeni di dissesto idrogeologico, ossia da processi di alterazione dell'equilibrio in cui si trovano i versanti, i suoli, i corsi d'acqua, sia per erosione idrica superficiale che per movimenti di massa, la cui forma più rappresentativa è data dalle frane. Per entrambi questi dissesti, l'agente principale che determina i fenomeni è l'acqua, unitamente a vari altri fattori predisponenti quali le caratteristiche litologiche e meccaniche dei terreni, la morfologia dei versanti e la disposizione della stratificazione.

Gli effetti negativi dell'erosione, sia "per rivoli" che "per fossi", sono riconoscibili in una perdita di suolo e di nutrienti per le coltivazioni e in un abnorme aumento della sedimentazione in laghi, corsi d'acqua, canali d'irrigazione. A parità di litologia, il fenomeno è poi tanto più rilevante quanto più sono inclinati i versanti, maggiore è la loro lunghezza, più scarsa è la vegetazione.

Le acque incanalate in alvei svolgono un ruolo assai più importante nell'evoluzione del rilievo terrestre, in quanto producono l'approfondimento progressivo per erosione verticale e il loro allargamento per erosione laterale, con possibilità di formazione di frane.

I movimenti franosi provocano gravi danni al tessuto economico, sociale ed infrastrutturale.

Così il 29% del territorio risulta non idoneo ad usi urbanistici, mentre una percentuale pari al 12% della superficie territoriale (sempre riferita alla collina-montagna), in quanto ospita elementi vulnerabili (insediamenti urbani, infrastrutture di trasporto o di servizio) risulta esposta a rischio molto elevato od elevato.

I Comuni che presentano le più alte percentuali di territorio in frana sono quelli di Castel di Casio, superiore al 40%, e di Camugnano, Gaggio Montano, Monghidoro, Porretta Terme, San Benedetto Val di Sambro e Savigno, con valori compresi tra il 28% ed il 36%. Questi alti valori dell'indice di franosità (rapporto tra superficie in frana e superficie del territorio), sono chiaramente connessi alla presenza di rocce a prevalente componente argillosa, dalle caratteristiche geomeccaniche assai scadenti.

Su 26 Comuni montani ben 16 hanno sul loro territorio centri abitati instabili per movimenti franosi, dei quali 18 riconosciuti come tali mediante un atto amministrativo e 19 comunque colpiti da gravi forme di instabilità. Il Comune di Castiglione dei Pepoli è quello maggiormente interessato, con 6 località dissestate, capoluogo compreso. Le infrastrutture viarie nel territorio collinare e montano sono interessate da varie forme di dissesto, per circa 660 km su un totale di circa 4040 km, pari al 16,3%.

Ai fattori naturali bisogna aggiungere, come causa dei fenomeni di dissesto, anche l'intervento umano che, manifestandosi sotto molteplici aspetti, concorre alla distruzione dell'equilibrio naturale.

I principali fattori antropici sono:

- il disboscamento o l'eliminazione della copertura vegetale efficace per la protezione del suolo nei terreni predisposti ad una erosione accelerata per scadenti caratteristiche geotecniche;
- l'abbandono dei territori collinari e montani a seguito dell'esodo rurale, per cui è venuta a mancare l'opera di presidio e di manutenzione da parte degli agricoltori;
- l'assenza, nei versanti collinari e montani, di una adeguata rete di scolo delle acque superficiali e di drenaggio profondo; si creano così le condizioni per la formazione sia di fenomeni di ruscellamento, con incremento delle portate torbide dei corsi d'acqua e conseguente interrimento degli alvei nei tronchi di pianura, sia di movimenti franosi;
- l'impiego non appropriato, nelle aree collinari e montane, di lavorazioni dei terreni quali le arature profonde, spesso eseguite anche su terreni che per pendenza eccessiva e caratteristiche pedologiche non si prestano a tali lavorazioni; questo impiego favorisce l'estensione di processi erosivi per ruscellamento e l'infiltrazione, a seguito della diminuzione del grado di compattezza del suolo, di acqua in profondità con possibile innesco di movimenti franosi;
- la mancanza di una appropriata scelta delle colture nei terreni collinari e montani, derivante spesso da una minore sensibilità nei confronti di un corretto uso del territorio;
- le escavazioni negli alvei fluviali, che in passato sono state causa di erosioni, scalzamenti e distruzione di opere idrauliche.

#### **A.1.4 La qualità dell'aria e l'inquinamento atmosferico**

L'inquinamento atmosferico rappresenta, in particolare nelle aree urbane ma anche, più generalmente, con riferimento all'intero territorio provinciale, uno dei principali fattori di criticità ambientale, in ordine sia agli effetti sanitari di tipo acuto generati da episodi particolarmente significativi di esposizione, sia agli effetti cronici derivanti dalla continua esposizione a livelli di inquinamento superiori agli obiettivi di qualità, sia ancora in relazione ai danni che alcuni inquinanti atmosferici determinano, direttamente

o indirettamente, al patrimonio storico ed artistico, agli ecosistemi, alla vegetazione. Pur essendo opinione largamente condivisa che il traffico stradale sia una delle fonti principali dell'inquinamento atmosferico, si rivela difficile modificare le attitudini al consumo di mobilità da parte del sistema produttivo e dei cittadini, secondo modalità che ne riducano gli effetti inquinanti.

Considerazioni generali sugli esiti del monitoraggio dell'inquinamento atmosferico nel territorio provinciale derivano dal Rapporto sulla qualità dell'aria della Provincia di Bologna 2000/2001 che riguarda nello specifico, oltre il comune capoluogo, altri 23 comuni appartenenti alla prima ed alla seconda cintura nonché alcuni comuni del comprensorio imolese tra cui Anzola dell'Emilia, Argelato, Bentivoglio, Budrio, Calderara di Reno, Casalecchio di Reno, Castelmaggiore, Castel San Pietro Terme, Crespellano, Castenaso, Castel Guelfo, Dozza, Granarolo dell'Emilia, Imola, Mordano, Medicina, Ozzano, Pianoro, Sala Bolognese, San Giovanni in Persiceto, San Lazzaro di Savena, Sasso Marconi, Zola Predona. Tali comuni sono infatti quelli maggiormente interessati da questioni di traffico e di mobilità.

I dati relativi derivano dalla rete di monitoraggio provinciale per l'inquinamento atmosferico, costituita da n.16 stazioni fisse (di cui n.7 nell'area urbana di Bologna, n.1 a Casalecchio, n.1 a Castenaso, n.1 a Granarolo, n.1 a Castelmaggiore, n.1 a San Lazzaro, n.3 a Imola e n.1 a San Pietro Capo Fiume a Molinella), integrata da campagne di rilevamento dell'inquinamento atmosferico con il mezzo mobile presso i comuni di Anzola, San Giovanni in Persiceto, Budrio, Pianoro e Imola. Inoltre per approfondire il livello di conoscenza dell'andamento dell'inquinamento da benzene, toluene, xileni ed etilbenzene, sono state eseguite due campagne (autunnale e primaverile) con campionatori passivi.

Per il **CO** i valori sono generalmente bassi e non destano preoccupazione per quello che riguarda i limiti previsti dalla legge.

Per **NO<sub>2</sub>** il Valore Limite previsto per lo Standard di Qualità dell'Aria non è mai stato superato né durante il 2000, né durante l'anno 2001, in nessuna postazione. Dall'analisi dell'andamento delle concentrazioni del biossido d'azoto dal 1994 ad oggi, emerge come i valori di NO<sub>2</sub> non presentino variazioni significative né tra gli anni presi in esame né tra le varie postazioni. Anche se non si prefigura un incremento nel tempo delle concentrazioni, l'assenza di una significativa tendenza alla diminuzione dei livelli di inquinamento di biossido d'azoto ed il fatto che il fenomeno dell'inquinamento interessi una vasta area del territorio provinciale (il superamento dei livelli di attenzione è stato rilevato in un numero maggiore di postazioni rispetto agli anni precedenti), conferma l'urgenza di prendere in considerazione da parte dell'Amministrazione provvedimenti volti alla riduzione delle emissioni di NO<sub>2</sub>, soprattutto alla luce dei limiti progressivamente più restrittivi imposti dalla normativa italiana.

L'andamento annuale del **PTS** si conferma ancora critico soprattutto per il semestre invernale nonostante la media del percentile, calcolati sui dati rilevati nel 2000 e nel 2001, siano risultati inferiori ai valori limite previsti per gli Standard di Qualità dell'aria. Per ciò che riguarda il livello di allarme non si sono rilevati mai superamenti nell'arco degli anni 2000 e 2001, mentre sono stati riscontrati numerosi superamenti del livello di

attenzione (media giornaliera:  $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ); in particolare la situazione appare lievemente peggiorata nel 2001 per il maggior numero di stazioni in cui sono stati rilevati superamenti.

Maggiore attenzione richiede l'analisi dei dati relativi al **PM10** per la gravità dell'impatto sanitario che esso può provocare dai quali si evidenzia che nel corso di tutto l'anno la situazione è critica e i valori medi giornalieri sono spesso superiori a  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

Per quanto riguarda il **benzene**, dalle campagne di rilevamento con campionatori passivi risulta che nel periodo primaverile in nessun punto di misura i valori del benzene abbiano mai superato la concentrazione media di  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ; nel periodo autunnale invece in tutti i comuni si sono rilevati valori spesso superiori a  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  con situazioni critiche soprattutto nelle postazioni ubicate su strade ad elevato flusso veicolare.

La situazione che emerge è di assoluta criticità della qualità dell'aria non più e non soltanto nei Comuni di prima cintura ma anche di quelli di seconda, con, di fatto, un *continuum* dello stato dell'inquinamento atmosferico nell'intero *core* metropolitano.

#### **Possibili effetti sulla salute della popolazione**

La valutazione dei possibili effetti sulla salute della popolazione per esposizione al PM10 sono state ottenute incrociando lo scenario delle emissioni da sorgenti lineari (ovvero il traffico veicolare) e le anagrafi georeferenziate (ovverosia i civici e la relativa popolazione residente). La valutazione assume come riferimento un *buffer* di 250 metri per lato di arco stradale, con un grado di affidabilità della valutazione funzione della percentuale di affidabilità dei civici (non uguale per tutti i Comuni) e della corrispondenza del grafo della viabilità con il reticolo stradale reale (maggiore nel *core* metropolitano rispetto a collina, montagna e bassa pianura, ovvero allontanandosi da Bologna).

E' stato stimato che la popolazione esposta ad una concentrazione di PM10  $> 40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (ossia a valori considerati pericolosi per la salute pubblica) risulta essere circa il 65% dei residenti nei 32 comuni considerati. Le valutazioni fatte sulla popolazione esposta considerano i  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  di PM<sub>10</sub>, in quanto limite indicato dalla normativa vigente, come discriminante, tuttavia, dal punto di vista strettamente sanitario, gli effetti nocivi sulla salute di questo inquinante sono proporzionali alle concentrazioni e non sono noti meccanismi di soglia, cioè valori al di sotto dei quali non si verifica un danno alla salute.

Il rischio individuale che viene dall'inquinamento prodotto dal traffico veicolare – per esempio, per un adulto medio, il rischio di morte può aumentare di meno dell'1% se la concentrazione del particolato inalabile (PM<sub>10</sub>) aumenta di  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  – non è trascurabile, ma ancor più preoccupanti sono le conseguenze sulla salute pubblica così come i costi sociali conseguenti

### **A.1.5 Consumi energetici ed emissioni di gas di serra (CO<sub>2</sub> equivalenti)**

La Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici è stata approvata a New York nel maggio 1992 e sottoscritta da 154 Paesi.

Il primo e finora unico strumento attuativo della Convenzione è il Protocollo di Kyoto, convenuto nel corso della terza Conferenza delle Parti (COP3) tenutasi a Kyoto nel 1997. I paesi industrializzati e ad economia in transizione (indicati nell'Annesso I del Protocollo) si impegnano a ridurre complessivamente del 5,2% le emissioni antropogeniche dei principali gas serra entro il periodo compreso tra il 2008 ed il 2012. L'anno di riferimento per la riduzione di CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> e N<sub>2</sub>O è il 1990, mentre per la riduzione di HFC, PFC e SF<sub>6</sub> è possibile scegliere tra il 1990 e il 1995. Per i Paesi dell'Unione Europea nel loro insieme la riduzione deve essere dell'8%.

Alla Conferenza delle Parti (COP 6), tenutasi a L'Aja nel 2000, il negoziato sui meccanismi flessibili di attuazione del Protocollo ha subito una battuta d'arresto, determinata dalle divergenze tra Europa ed USA sull'impegno interno alla riduzione delle emissioni. Tuttavia l'Unione Europea ha ribadito a Goteborg, nel 2001, che la ratifica del Protocollo resta una priorità per tutti i Paesi, almeno per quelli europei, anche perché si tratta solo del primo passo, non sufficiente alla soluzione del problema della stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra su scala planetaria. La ratifica e l'entrata in vigore del protocollo comportano, per l'Italia, l'obbligo di ridurre le emissioni nazionali del 6,5% rispetto al 1990 (17% delle emissioni tendenziali).

I consumi energetici complessivi nella Provincia di Bologna sono stati stimati, al 1999, pari a 2240 ktep (espressi in energia finale). Nel 1990 i consumi registrati sono stati pari a 2064 ktep, per un incremento percentuale pari al 9.2%, mentre nel 1985 erano pari a 1890 ktep (+18% circa). I consumi in Provincia conoscono un trend di crescita sostanzialmente costante; le fluttuazioni fatte registrare in alcuni anni sono la risultante di tendenze contrapposte da parte di alcuni dei settori di consumo. I consumi per abitante passano da 2.06 tep nel 1985 a 2.44 nel 1999.

Nel 1997 i consumi della Provincia di Bologna hanno rappresentato circa il 19% dei consumi complessivi della Regione Emilia Romagna (pari a 11600 ktep). Per quanto riguarda il Comune capoluogo, il peso in termini di consumi finali è invece risultato nel medesimo anno, pari a poco meno del 35% del totale provinciale.

La ripartizione settoriale dei consumi si caratterizza per una prevalenza del settore degli usi civili (residenziale e terziario), seguito dai trasporti e dalle attività produttive.

L'analisi delle variazioni intercorse evidenzia un notevole incremento del settore civile, i cui consumi superano del 26% nel 1999 i consumi del 1985, e del 9% quelli del 1990.

Un trend di crescita ben definito, anche se più marcato, corrisponde anche al settore dei trasporti, con un aumento percentuale del 30% circa rispetto al 1985, concentrato principalmente negli anni antecedenti il 1993. Per quanto riguarda le attività produttive, non si osservano trend ben definiti nel livello di consumo complessivo, essendo caratterizzati da variazioni alterne. Complessivamente, però si nota una tendenza alla riduzione dei consumi rispetto al 1985, concentrata nei primi anni '90.

La quota relativa agli usi civili ammonta, nel 1999 al 42,3% (era il 40% nel 1985). Alle attività produttive ed ai trasporti, compete rispettivamente il 24,7% e 33%. Nel

complesso si registra una perdita di peso relativo delle attività produttive a favore dei trasporti e degli usi civili (in particolare del terziario), in completa analogia a quanto si è verificato su scala regionale nel medesimo arco temporale.

L'analisi descritta porta ad una stima delle emissioni di CO<sub>2</sub> equivalente, al 1999, pari a 8143 kton. Nel 1990 le emissioni sono state di 7543 kton, mentre nel 1985 di 7006 kton. L'incremento verificatosi tra il 1990 ed il 1999 è stato, pertanto, dell' 8%, peraltro in linea con la situazione e il trend nazionale. Questo valore va raffrontato con gli obiettivi assunti in sede europea (stabilizzazione delle emissioni al 2000 al livello di quelle del 1990) e in sede di Conferenza di Kioto (riduzione dell'8% delle emissioni al 2010 rispetto al livello del 1990).

La suddivisione delle emissioni di CO<sub>2</sub> equivalente in base ai settori vede un contributo dei trasporti pari al 30%, delle attività produttive del 27% e degli usi civili (residenziale e terziario) del 43%.

L'aumento delle emissioni è stato leggermente inferiore all'aumento dei consumi, ciò vuol dire che, complessivamente, il contenuto di carbonio per ogni unità di energia consumata è diminuito. Questo si deve a due fattori fondamentali: da un lato al fatto che l'incremento del consumo complessivo è stato determinato in gran parte del gas naturale che sostituisce vettori energetici con un maggior contenuto di carbonio, dall'altro la variazione del mix elettrico. D'altra parte, questa tendenza alla "decarbonizzazione" dell'energia utilizzata non è per nulla sufficiente ad incidere sul complessivo notevole incremento delle emissioni causato da un aumento dei consumi energetici.

In considerazione del continuo incremento dei consumi e delle corrispondenti emissioni dei gas di serra, è sempre più urgente intraprendere azioni per cercare di mitigare questo fenomeno. Il livello provinciale è ottimale per promuovere un ventaglio molto ampio di azioni, sia sul lato dell'offerta di energia, sia sul lato della domanda, e il PTCP, supportato dal Piano Energetico (in corso di elaborazione in parallelo) e affiancato dal Agenda 21 e dal suo Piano d'azione locale, è lo strumento adatto ad affrontare questi problemi.

D'altra parte la Provincia sta assumendo un ruolo molto importante anche da un punto di vista normativo. A seguito del decreto legislativo 112/98, la legge regionale 3/99 ha infatti previsto che la Regione assuma un ruolo di programmazione e di indirizzo, mentre alle Province spetterà l'adozione di programmi e progetti di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico.

### **A.1.6 Criticità del territorio rurale**

L'ultimo decennio ha visto un calo della percentuale del territorio provinciale governato da aziende agricole (dal 76% del 1990 al 69% del 2000). Questo dato non è ancora preoccupante in termini di assenza di controllo del territorio, ma è sintomo di un fenomeno che non manifesta ancora segnali di assestamento. La diminuzione del territorio agricolo non è imputabile alla sola erosione insediativa e infrastrutturale (il

territorio interessato da insediamenti e infrastrutture è valutabile complessivamente intorno ai 25.000 ha, dei quali solo ca. 5.000 attribuibili all'espansione dell'ultimo decennio), ma a un vero e proprio abbandono di aree marginali, attualmente in prevalenza boscate, e aree collinari e montane, a maggiore pendenza, interessate da fenomeni di dissesto. Questa tendenza si manifesta in maniera più attenuata negli ambiti orientali ed occidentali della Provincia (Imola e sinistra Reno) nei quali, viceversa, si registrano livelli adeguati di presidio del territorio, collegati a produzioni agricole di pregio.

Sui 370.000 ha del territorio provinciale, le "attività economiche" ne governino solo 280-285.000 (cui contribuisce il sistema agricolo per 256.000 ha e quello insediativo e infrastrutturale per circa 30.000 ha) con una tendenza all'ulteriore diminuzione. Ciò rende urgente affrontare il problema della forma di governo per cospicue parti del territorio provinciale.

Oltre al tema del governo del territorio, dall'analisi del quadro conoscitivo, emerge una doppia polarità del territorio rurale, che delinea le due principali tipologie di aree agricole

- territorio rurale caratterizzato da un'alta capacità produttiva diffusa, economicamente vitale, con presenza di preesistenze paesaggistiche di interesse;
- territorio rurale caratterizzato da valori naturali, paesistici, ambientali, ovvero intercluso nel tessuto urbano, in genere contraddistinto, in genere, da contesti territoriali gravati da limitazioni all'uso produttivo agricolo e dedicati ad economia agricola di tipo misto (residuale, multifunzionale, ordinaria) e spesso casuale.

Attorno a questa duplice polarità si articolano le criticità specifiche descritte nei punti che seguono.

#### ***A.1.6.1 Criticità del territorio rurale caratterizzato da un alta capacità produttiva***

Nonostante l'applicazione dei regolamenti comunitari agro-ambientali, permane, nel territorio provinciale, lo sfruttamento intensivo, con trasformazione e artificializzazione degli assetti colturali, sia dei terreni adatti all'uso agricolo che dei terreni con limitazioni<sup>7</sup>.

L'attività agricola produttiva, nei terreni interessati, entra in conflitto per gli aspetti qualitativi con la vulnerabilità dell'acquifero, mentre, per gli aspetti qualitativi, l'uso della risorsa idrica di falda tende ad essere "competitivo" con gli usi civili ed industriali.

Dal quadro conoscitivo emerge evidente, in ambito di pianura, una frammentazione degli spazi naturali e semi-naturali, sia relitti che di nuova formazione, tradizionalmente legati all'assetto agricolo del territorio, con conseguente mancanza di comunicazione tra gli ecosistemi e perdita di biodiversità.

Dallo stesso quadro emerge altresì come, a fronte della ricca trama di elementi infrastrutturali storici che ancora connota questo territorio (canali, elementi della

---

<sup>7</sup> A tal riguardo si evidenzia lo sforzo attuato dal settore nell'ultimo decennio ossia la riduzione dell'uso dei fitofarmaci e l'estensione sul territorio della lotta integrata.

centuriazione, centri e viabilità storici ecc.) non corrisponda più una adeguata né sufficiente qualità dei caratteri paesaggistici. Sono infatti pressoché del tutto scomparsi, o al più sono relittuali, i segni o gli assetti agricoli e territoriali storici, che non sono stati sostituiti da nuovi elementi del paesaggio capaci di conferire qualità al territorio rurale produttivo.

#### ***A.1.6.2 Criticità del territorio rurale caratterizzato da valori naturali, ambientali, paesaggistici e del contesto periurbano***

In generale, nel territorio rurale caratterizzato da valori naturali, ambientali e paesaggistici si registrano fenomeni quali:

- nonostante gli sforzi già compiuti nell'ultimo decennio, la permanenza di tecniche produttive agricole intensive che ostacolano la ripresa di biodiversità in atto e la difesa idrogeologica;
- la progressiva riduzione di governo attivo del territorio rurale da parte delle aziende agricole delle aree montane e collinari, che concorre all'aumento del rischio idrogeologico e della degenerazione dei soprassuoli;
- l'alterazione e/o scomparsa, a seconda dei contesti paesistici, dei caratteri del paesaggio tradizionale dovute, anche in questo caso, a:
  - sensibile diminuzione delle superfici coltivate a colture arboree a filari,
  - diminuzione dell'utilizzo produttivo dei boschi, accompagnato all'espandersi del bosco in ex seminativi, che possono anche essere non idonei a sostenerlo,
  - abbandono e perdita del patrimonio edilizio rurale sparso di valore testimoniale e dei relativi spazi e caratteri paesistici pertinenziali,
  - pressione insediativa rispetto ai contesti paesaggistici propri dei complessi edilizi di elevato pregio storico-architettonico (ville, complessi storici e contesti territoriali relativi),
  - diffusa mancanza di qualità dell'edilizia del secondo dopoguerra, sia di carattere agricolo che residenziale.

Inoltre incidono negativamente nella tenuta dell'assetto paesaggistico i seguenti fattori:

- la mancanza di una politica di salvaguardia attiva dei sistemi territoriali storici;
- la mancanza di messa a sistema dell'ampilissimo patrimonio di conoscenze, sia relative agli studi storici disponibili, sia alle pratiche agronomiche consolidate.

In questi territori inoltre, le difficoltà di controllo dello sviluppo faunistico, in particolare quelle relative ai mammiferi di media e grande taglia, influisce negativamente sulla tenuta delle attività agricole compatibili e sulla stabilità delle pendici.

Nel contesto agricolo periurbano di scala metropolitana, ossia quello relativo alla città di Bologna, si registrano fenomeni quali:

- l'elevata pressione insediativa nei confronti dell'uso agricolo, con conseguenti attese di valorizzazione immobiliare e fenomeni di progressiva espulsione delle attività agricole residue;
- l'elevata vulnerabilità dell'acquifero, relativamente ai maggiori centri urbani della provincia (Bologna e Imola).

### **A.1.6.3 Criticità del settore agricolo nei confronti delle risorse ambientali**

#### **Criticità collegate al mantenimento dei risultati raggiunti nella diffusione delle tecniche agricole eco-compatibili**

Il comparto agricolo interagisce positivamente con il controllo e la tutela del territorio attraverso due dati fondamentali:

- *tipologia colturale*: negli ultimi decenni si è assistito a un incremento dei prati permanenti (complessivamente 11.575 ha contro 6.550 ha) nei territori di pianura e di montagna, ad una diminuzione dei seminativi nelle aree di montagna (da 16.250 ha a 9.087 ha) e collina (da 44.747 ha a 38.600 ha) e una decisa crescita dell'arboricoltura da legno (+70%) per i 3/5 concentrata nella zona di pianura. Questo trend positivo è attribuibile in gran parte alle politiche attive dell'Ente Pubblico (per es. Azione D1 del Regolamento CEE 2078/92);
- *agricoltura a basso impatto ambientale*: complessivamente le aziende bolognesi destinano costantemente il 22% del proprio territorio a colture a bassissimo o nullo apporto di prodotti chimici e consumi energetici.

Tra gli aspetti positivi va poi ricordato l'inserimento in azienda di spazi destinati a micro-rinaturalizzazioni o la trasformazione di parte o di tutta l'azienda ad usi faunistici venatori, che pur con le loro criticità concorrono alla diversificazione degli habitat.

E' quindi con preoccupazione che si guarda all'orizzonte temporale del 2006, quando, in corrispondenza dell'allargamento della CE, potrebbero essere modificati gli attuali sostegni alle iniziative agroambientali, sostegni che rappresentano in prospettiva le uniche risorse su cui poter fare affidamento per il consolidamento dei risultati raggiunti nella diffusione delle tecniche agricole eco-compatibili.

#### **Influenza delle attività agricole sulla biodiversità presente nel territorio di pianura**

Riguardo alla tematica della biodiversità nel territorio rurale della pianura bolognese il dato caratterizzante è rappresentato dalla presenza di spazi naturali o semi-naturali altamente frammentati e scarsamente collegati tra loro con continuità. Poiché la frammentazione degli habitat, siano essi relitti che di nuova formazione, favorisce i processi di estinzione di non poche specie sia vegetazionali che animali che sono ormai rare e minacciate, o a livello comunitario o a livello locale (cfr. direttive comunitarie sulla biodiversità e liste rosse sulle specie a rischio), la maggiore criticità, sotto questo aspetto, sta proprio nella mancanza di connessione ecologica fra gli spazi naturali e semi-naturali, favorita da certe metodiche di coltivazione, che prescindono completamente dalla considerazione dell'impatto ambientale che da esse deriva.

Modalità di conduzione più attente a coniugare la competitività economica con il mantenimento degli equilibri ambientali, viceversa, possono contribuire a stabilizzare gli assetti naturali attuali, impedendone l'ulteriore regressione e favorendo il completamento del collegamento a rete degli habitat relitti e di nuova formazione (quali ad es. quelli realizzati con l'applicazione dei Regolamenti CEE 2078 e 2080).

La dotazione di naturalità degli spazi agricoli (ancora insufficiente) può viceversa essere incentivata secondo la strategia proposta dal Piano per gli Spazi Naturali (PSN), descritto al successivo paragrafo 3.2.4, finalizzato alla creazione di un sistema di reti ecologiche naturali che connetta tra loro gli spazi naturali e semi-naturali

connotati da una certa ricchezza di biodiversità (i “nodi” della rete) attraverso interventi puntuali e puntiformi (i “corridoi” e gli “stepping-stones”).

### ***Contrazione delle attività agricole e creazione di nuovi spazi di naturalità in collina e montagna***

L'abbandono dei terreni montani da parte di aziende agricole attive favorisce, in questa porzione del territorio provinciale, la creazione di nuovi spazi di naturalità. Questa è una potenziale occasione da non perdere per favorire i processi di collegamento ecologico tra le aree a maggiore contenuto di biodiversità e di pregio ambientale, come i parchi e le riserve naturali regionali, numerosi in questa porzione di territorio, o i Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e le Zone di Protezione Speciale (ZPS).

Tuttavia tale processo di creazione di nuovi spazi naturali risulta attualmente privo di forme di governo agronomico attivo ed appropriato (coltivazioni a basso impatto) e ciò può costituire un'occasione mancata per assicurare un presidio ambientale ed ecologico del territorio ed un assetto stabile nelle aree montane in difficoltà. Occorre pertanto, a tal fine, promuovere interventi di riutilizzo dei territori abbandonati, da indirizzare verso attività agricole di nicchia o biologiche.

### ***Criticità nell'uso della risorsa idrica da parte del settore agricolo***

Il consumo idrico del sistema agrozootecnico della Provincia di Bologna è indicato in ca. 108,5 milioni di mc/anno di acqua, pari a quello delle esigenze civili e al doppio di quelle industriali. La situazione attuale è squilibrata e lontana ogni anno del 7% da un punto di equilibrio. Parte del consumo è attribuibile al prelievo da falda (quasi 16 milioni di mc/anno) e al prelievo dalle fonti superficiali interne (46 milioni di mc/anno), la cui criticità principale è la stagionalità del prelievo stesso, concentrato nei due/tre mesi estivi. Le tendenze attuali sono quelle di contenere i prelievi da falda alle quantità effettivamente ricaricabili e mantenere livelli di portata tali da consentire la vita e l'igienicità dei corsi d'acqua. Ruolo strategico può essere affidato alla rete di scolo aziendale e/o interaziendale per il transito di portate di recupero da riutilizzare all'interno dell'azienda stessa. A ciò si aggiungono interventi di risparmio consistenti nel miglioramento dei terminali delle adduzioni, nell'espansione di colture meno idroesigenti e nell'abbandono di tecniche d'irrigazione dissipative.

## **A.1.7 La produzione e lo smaltimento dei rifiuti**

### ***Premessa***

E' ancora faticosamente che su piano nazionale, molto meno su quello regionale, stiamo uscendo dalle diverse e molteplici “emergenze rifiuti” che hanno caratterizzato, con punte quasi drammatiche, anche recentemente, l'ultimo quarantennio di storia economica ed ambientale del nostro Paese, per metterci al passo, anche su questo tema, con il processo di integrazione europea.

I principi comunitari della gestione dei rifiuti nonché gli obiettivi strategici che ne conseguono sono stati quasi tutti recepiti dal nostro ordinamento e nella pianificazione

di settore, ma la loro attuazione rappresenta ancora una sfida per gran parte delle amministrazioni locali e per una larga fetta del settore produttivo.

Negli ultimi anni, la Provincia di Bologna, come gran parte delle Province italiane, si è trovata coinvolta in prima linea nella gestione dei rifiuti, con strumenti, competenze ed obiettivi che hanno sicuramente contribuito a creare una piccola "rivoluzione" nel campo delle politiche ambientali locali.

A partire dalla pianificazione di settore, il cui obiettivo prioritario è quello di garantire un sistema efficiente ed autosufficiente di gestione dei rifiuti urbani nonché compatibile con le esigenze ed con i valori dell'ambiente per quel che attiene la gestione di tutti i rifiuti prodotti e smaltiti. La Provincia assume, inoltre, una responsabilità precisa, che si esplica, in virtù della delega autorizzatoria regionale, in un ruolo sempre più attivo e vigile nel controllo delle attività produttive ma anche, grazie al nuovo ruolo di attore della negoziazione con le categorie economiche, nella capacità di orientare lo sviluppo del territorio.

Questo rinnovato ruolo dell'Istituzione provinciale trova un punto di riferimento o una sua maggiore esplicitazione nell'Osservatorio Provinciale Rifiuti, organismo recepito con L. 93/2000 dall'ordinamento nazionale, ma già prefigurato nell'ultimo e tutt'ora vigente Piano Infraregionale di Smaltimento dei Rifiuti Urbani e Speciali della Provincia di Bologna con compiti di verifica e controllo dell'attuazione del piano e delle politiche sui rifiuti.

E', infine, di meritevole attenzione l'istituzione e l'attivazione dell'Agenzia d'Ambito per i servizi pubblici prevista dalla L. 36/94 (Legge Galli) e dal D.Lgs. 22/97 (Decreto Ronchi) e istituita ai sensi della L.R. 25/1999, che, come organismo dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, è conferitaria delle funzioni amministrative previamente esercitate dai Comuni per i servizi idrico integrato e di gestione dei rifiuti.

#### *Piano Infraregionale di Smaltimento dei Rifiuti Urbani e Speciali*

La Provincia di Bologna si è dotata di un primo piano di smaltimento dei rifiuti urbani e speciali nel 1992 sulla base delle LL.RR. 6/86 e 29/1988.

Nel marzo del 1998 ne è stata impostata la revisione con lo scopo di predisporre anche la pianificazione locale al recepimento della normativa europea attuata nell'ordinamento nazionale con l'approvazione del Decreto 5 febbraio 1998, n.22, più noto come Decreto Ronchi.

Attraverso la revisione al piano ci si è posti i seguenti obiettivi:

1. realizzare l'autosufficienza della Provincia riguardo lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti sul suo territorio attraverso una rete diversificata ed integrata di impianti;
2. organizzare l'attività di gestione dei rifiuti urbani sulla base di ambiti territoriali omogenei subprovinciali;
3. perseguire il raggiungimento di livelli crescenti di raccolta differenziata, tenendo conto delle specificità locali dei diversi comparti territoriali (pianura nord-occidentale, area bolognese, imolese, montagna sud-occidentale) organizzate in subambiti;
4. individuare criteri per la localizzazione degli impianti per la gestione dei rifiuti urbani e speciali anche pericolosi.

Il Piano si fonda su una filosofia semplice: calibrare l'offerta di smaltimento in ambito provinciale sulla base della attuale domanda e sulla stima della sua evoluzione in relazione alle dinamiche di popolazione e di mercato.

Con l'utilizzo di modelli previsionali si è determinata la domanda di smaltimento fino al 2011 che si intende in costante crescita, secondo un trend, confermato dalle più recenti tendenze nazionali, che per i primi anni è pari al 2,5 % circa e tende, invece a portarsi verso l'1,5% anche grazie all'incremento della raccolta differenziata che da 474 kg/ab/anno si porterebbe a 617 kg/ab/anno nel 2011.

Su queste premesse si è progettato e dimensionato il sistema integrato di impianti che ad un'adeguata offerta di smaltimento garantita dall'utilizzo delle discariche esistenti e dalla realizzazione di quelle di progetto, affianca una altrettanto adeguata possibilità di recupero della materia contenuta nei rifiuti attraverso le raccolte monomateriali e multimateriali, il recupero energetico dei rifiuti attraverso la termoutilizzazione, il compostaggio di qualità della frazione organica dei rifiuti urbani, nonché indica, senza, peraltro, localizzarli, per meglio rispondere all'intrinseca evoluzione della domanda e delle risposte del mercato, una serie di impianti di "completamento" e di "ottimizzazione" costituiti da stazioni di stoccaggio e trasferimento, impianti di selezione, prevalentemente al servizio delle discariche, impianti di post-selezione a supporto di forme di raccolta differenziata basata sul multimateriale, stazioni ecologiche per la raccolta differenziata.

Si riassumono, di seguito, le previsioni del Piano, secondo la suddivisione funzionale per sub-bacini:

#### BACINO NORD

- recupero del termoutilizzatore di Granarolo alla potenzialità di progetto pari a 150.000 t/giorno;
- potenziamento dell'impianto di compostaggio di Ozzano a 16.000 t/anno;
- gestione della discarica controllata di Baricella e conferma della previsione di nuova discarica a Galliera per un volume complessivo di 1.360.000 mc e di una discarica nel Comune di Castello di Serravalle per una capacità complessiva di 1.000.000 t di rifiuti urbani ed assimilati;

#### BACINO EST

- previsione di una centrale policombustibile della potenzialità di 15.000 t/anno;
- Gestione della discarica controllata di Imola, per una capacità residua di 2.700.000 mc;

#### BACINO NORD-OVEST

- Recupero dell'impianto di compostaggio di Sant'Agata alla potenzialità di progetto, pari a 90.000 t/anno;
- Gestione della discarica controllata di Sant'Agata, di supporto all'impianto di compostaggio per una capacità residua pari a 71.000 mc;
- Previsione di una nuova linea di compostaggio di qualità di 20.000 t/anno.

#### BACINO SUD-OVEST

- Ampliamento della discarica controllata di Gaggio Montano per una volumetria massima pari a 500.000 mc;
- Realizzazione di un impianto di preselezione a monte della discarica.

La tenuta del sistema non può prescindere da livelli crescenti di raccolta differenziata, che il Piano assume secondo:

#### prospettiva a medio termine (anno 2003)

Bacino Nord	RD "spinta"	39%
Bacino Nord-Ovest	RD "ottimale"	33,7%

Bacino Sud-Ovest	RD "ottimale"	25,5%
Bacino Est	RD "spinta"	34%
Provincia		36%

#### Prospettiva a lungo termine

Recupero del 51 % di materiali di rifiuto prodotti in ambito urbano

Il Piano propone, inoltre, attraverso un'analisi territoriale ed ambientale avanzata, una cartografia di indirizzo per l'individuazione della localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e speciali, mantenendo come criterio guida il sistema vincolistico introdotto dal Piano Territoriale Paesistico Regionale e attraverso le diverse norme specialistiche, nonché dell'indicazione delle amministrazioni comunali riguardo l'idoneità delle aree, prioritariamente quelle produttive.

Tra le altre strategie di azione indicate dal Piano ai fini della sua attuazione, vale ricordare brevemente:

- strategie differenziate di raccolta differenziata dei rifiuti sulla base delle caratteristiche geografiche e logistiche dei diversi subambiti;
- attuazione del passaggio al sistema tariffario per la copertura dei costi della gestione e l'incentivazione dei cittadini alla RD;
- gli accordi volontari per l'individuazione di forme corrette di gestione di particolari filiere produttive;
- l'istituzione dell'Osservatorio Provinciale Rifiuti.

#### *L'Osservatorio Provinciale dei Rifiuti*

La opportunità/necessità di creare un "Osservatorio Provinciale sui Rifiuti" è evidenziata nel "Piano Infraregionale di smaltimento dei Rifiuti Urbani e Speciali" come un elemento decisivo per l'attuazione del Piano stesso. Si propone, infatti di affidare all'Osservatorio la parte "dinamica" del Piano, quella capace di "monitorare" i dati di base e di verificare la congruità degli interventi e delle iniziative assunte dai soggetti attivi nel settore della gestione dei rifiuti rispetto alle linee strategiche della pianificazione.

Vengono affidate all'Osservatorio, in particolare, iniziative di:

- raccolta, archiviazione e pubblicizzazione dei dati inerenti ai servizi di raccolta, smaltimento e recupero delle varie frazioni di rifiuto e di controllo sulla corretta attuazione del Piano;
- raccolta, archiviazione e pubblicizzazione, anche attraverso bollettini periodici, dell'andamento della produzione dei rifiuti;
- elaborazione di rapporti periodici che illustrino nel dettaglio le attività di raccolta differenziata attivate dai Comuni e, per essi, dalle aziende di servizio;
- promozione di contratti di area, accordi e "tavoli di discussione" con soggetti a diverso titolo coinvolti nella gestione dei rifiuti, con particolare attenzione ai temi del riciclaggio e del recupero.

Anche se in forma sperimentale, l'Osservatorio Rifiuti ha iniziato ad operare fin dalla seconda metà del 2000 con lo scopo di definire i flussi informativi di base, gli strumenti informatici, i modelli di reporting necessari alla propria attività.

Sulla base delle positive esperienze maturate dall'iniziativa di poche Province (e tra queste quella di Bologna) si è riconosciuta, anche a livello nazionale (vedi L.

23.03.2001, n.93), la necessità che ciascuna Provincia istituisca e attivi Osservatori Provinciali Rifiuti al fine di:

- a) creare una rete nazionale di Osservatori Provinciali di supporto all'attività dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, di cui all'art. 26 del D.Lgs. 22/97;
- b) consentire supporto allo svolgimento dei compiti della Provincia in materia di programmazione, organizzazione e controllo della gestione dei rifiuti;
- c) predisporre forme condivise di comunicazione dei dati e delle informazioni relativa alla gestione dei rifiuti;
- d) fornire adeguato supporto tecnico e scientifico alle iniziative, ai progetti ed alle azioni di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nella gestione del ciclo dei rifiuti

*Gli accordi di programma in materia di gestione dei rifiuti speciali.*

La Provincia di Bologna ha colto l'opportunità di integrare i propri strumenti amministrativi in materia di gestione di rifiuti con strumenti di tipo negoziale, quali accordi e contratti di programmi con soggetti pubblici e privati qualificati, come il Decreto Ronchi individua e definisce per il conseguimento delle finalità di riduzione, recupero e riciclo dei rifiuti.

Tali strumenti si sono rivelati - e si rivelano - tanto più efficaci quanto più portano 'a sistema' settori produttivi esclusi, di principio e di fatto, dalla pianificazione tradizionale e cioè quella che concerne i rifiuti urbani e assimilati. La gestione dei rifiuti speciali è, infatti, una gestione di 'mercato' ove il principio, pur sacrosanto, di prossimità del trattamento finale dal bacino di produzione viene mediato dal principio del 'miglior offerente'.

Vi sono tipologie di rifiuti speciali, tuttavia, che per caratteristiche oggettive ed intrinseche sono particolarmente connessi al territorio che li produce: tra questi vi sono i rifiuti prodotti dalle attività agricole, i rifiuti da costruzione e demolizione, i beni durevoli, i rifiuti sanitari, ecc. Per essi, una 'soluzione' gestionale a livello provinciale, quantomeno relativamente alla fase di raccolta, ma che sia di incentivo anche per le attività di recupero, può e, anzi, deve essere trovata, anche attraverso percorsi paralleli e/o complementari alla pianificazione.

Il 5 febbraio 1999 è stato firmato il primo accordo di programma tra la Provincia, i Comuni, le associazioni agricole, nonché il Consorzio Agrario Interprovinciale di Bologna e Modena, ASCOM, cooperative agricole, le Aziende di servizi e i Consorzi di filiera in materia di corretta gestione dei rifiuti agricoli.

Sin dalle sue prime applicazioni, l'accordo ha dato notevoli risultati nella raccolta dei rifiuti agricoli che hanno trovato e trovano, con esso, una gestione più semplice. In particolare sono stati attivati diversi centri di raccolta privati, dati in gestione a soggetti qualificati per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

L'esperienza con gli agricoltori ha aperto la strada ad altri processi di negoziazione che vedono coinvolte oltre alla Provincia di Bologna, i Comuni le organizzazioni sindacali delle imprese di costruzione e quelle di recupero di inerti nella più recente sottoscrizione di un accordo per la gestione dei residui da costruzione e demolizione.

Sono in itinere accordi per la raccolta, il recupero e/o il corretto smaltimento dei beni durevoli e degli imballaggi.

*L'Agenzia di Ambito per i servizi pubblici locali (idrico e di gestione dei rifiuti)*

Con convenzione sottoscritta dalla Provincia di Bologna e da tutti i Comuni del territorio bolognese si è costituita in data 14.01.2002 l'Agenzia per i servizi pubblici bolognese, nota anche come ATO n. 5 di Bologna, che è entrata in piena operatività a partire dalla seconda metà dello stesso anno. Occorre inoltre ricordare che è attualmente in corso una procedura di Accordo tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Toscana al fine di associare i Comuni toscani del versante adriatico di Fiorenzuola, Marradi Palazzolo all'ATO n.5, così da poter conseguire una pianificazione ed una gestione comune del servizio idrico e del servizio rifiuti.

Con particolare riferimento all'attivazione del servizio di gestione dei rifiuti, i compiti dell'Agenzia sono quelli di:

- a) individuare le gestioni esistenti che rispondono alle previsioni del piano provinciale di gestione, nonché a criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- b) determinare il superamento delle gestioni dirette e di quelle individuate ai sensi della lett. a), previo confronto comparativo sulla base di criteri di natura tecnica, economica ed imprenditoriale delle possibili soluzioni gestionali e tenuto conto del superamento della frammentazione delle gestioni;
- c) stipulare con ciascuna gestione individuata secondo i precedenti commi una apposita convenzione per la gestione del servizio di gestione dei rifiuti urbani che comprende, in particolare, lo spazzamento ed il lavaggio delle strade e delle piazze pubbliche, la raccolta ed il trasporto, l'avvio a recupero e allo smaltimento, anche attraverso trattamenti preliminari finalizzati al recupero;
- d) Approva, entro sei mesi dalla scadenza della convenzione, il Piano d'Ambito per l'organizzazione unitaria dei rifiuti urbani che definisce:
  - Il modello gestionale ed organizzativo prescelto,
  - Il piano finanziario degli investimenti,
  - Il programma degli interventi necessari ed i relativi tempi di attuazione,
  - Gli obiettivi e gli standard di qualità sei servizi di gestione dei rifiuti eventualmente articolati per zone territoriali,
  - La tariffa di riferimento articolata con riguardo alle caratteristiche delle diverse zone del territorio dell'ambito e della qualità dei servizi da fornire.

*Gli aspetti di eccellenza ed i nodi critici*

Dal quadro conoscitivo, come aggiornato grazie alle più recenti elaborazione dell'Osservatorio Provinciale Rifiuti, emergono, molto sommariamente le seguenti tendenze a livello provinciale:

- Rispetto la produzione di rifiuti urbani: l'analisi dei dati riguardanti il periodo 1997-2001 evidenzia un incremento di produzione nel triennio 1997-1999 ed una lieve flessione tra il 1999 e il 2000 che si conferma nel 2001. L'analisi particolare dei dati 2001 per quanto riguarda la produzione pro-capite evidenzia notevoli differenze tra i Comuni, andando dai 973 kg/ab\* anno del Comune di Bentivoglio ai 415 kg/ab\*anno del Comune di Galliera e attestandosi attorno ad una media di 554 kg/ab\* anno. IL periodo di osservazione è, tuttavia, ancora troppo limitato per affermare che è in atto una controtendenza ovvero ad un assestamento nel metodo di rilevazione e di produzione dei dati;

- Rispetto la raccolta differenziata: il confronto dei dati nel periodo oggetto di studio (1997-2001) evidenzia una crescita graduale delle quantità di materiale intercettato dal sistema di raccolta differenziata che si porta al 21 % nel 2001. Negli ultimi anni il tasso di crescita è stato tuttavia più contenuto che nei primi anni di osservazione, dimostrando che il processo per il raggiungimento degli obiettivi non è ancora decollato. Ci sono ancora notevoli differenze tra i bacini e, all'interno di questi, tra comuni, con Comuni nel Nord-Ovest che mostrano un tasso di raccolta differenziata rispetto il totale dei rifiuti raccolti attorno al 40% e Comuni che ancora non raggiungono gli obiettivi minimi, appartenenti soprattutto al Sud-Ovest che, però mostra gli sforzi più rilevanti per invertire la rotta;
- Il sistema di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, nonostante veda ancora un ruolo predominante della discarica con oltre il 50% del rifiuto prodotto, smaltito in uno dei quattro impianti attivi sul territorio della Provincia di Bologna, mentre il restante 30 % viene sottoposto a trattamento termico con recupero energetico ed il 16% avviato a compostaggio, rappresenta il fiore all'occhiello della Provincia di Bologna. Ciò è vero sia perché le tecnologie utilizzate sono tra le più avanzate in Italia (ricordiamo che molti impianti sono certificati o stanno per essere certificati secondo le procedure ISO: tra questi, si distingue la discarica di Baricella, la quale ha ottenuto nel 2000 anche la certificazione EMAS), sia perché, grazie alla previdente programmazione dei fabbisogni e all'utilizzo integrato degli impianti, la Provincia di Bologna rimane una delle poche province in Regione ad aver raggiunto stabilmente l'autonomia gestionale dei propri rifiuti;
- Nonostante siano in corso di progettazione anche i restanti impianti previsti dal Piano Provinciale (discarica di Castello di Serravalle e ampliamento della discarica di Gaggio Montano), la tenuta del sistema prefigurato non può prescindere dal vero decollo della raccolta differenziata che deve portarsi, entro il 2010, a valori prossimi al 50%, mentre è ancora in affanno sui valori di riferimento per il 2001.

Per quanto riguarda la produzione e la gestione dei rifiuti speciali i dati sono ancora preliminari ed incompleti. Tuttavia si può evidenziare come, a fronte di una domanda di smaltimento di 1.743.409 tonnellate di rifiuti, di cui 600.000 inerti e 109.906 di rifiuti pericolosi. la presenza di un'offerta ampia e diversificata sia l'elemento di maggior interesse. Essa è costituita da una rete impiantistica composta da un'ottantina di impianti di smaltimento, tra cui:

tre discariche per rifiuti speciali e speciali pericolosi;

quattro discariche per rifiuti inerti;

12 impianti di trattamento mediante depurazione chimico-fisica e/o biologica;

3 impianti di compostaggio di qualità;

1 impianto di stabilizzazione della frazione;

3 inceneritori;

19 impianti per la rottamazione degli autoveicoli;

oltre a:

25 impianti per lo stoccaggio intermedio dei rifiuti;

180 attività finalizzate al recupero di materia ed energia dai rifiuti.

Approfondimenti specifici del PPGR riguarderanno:

- i flussi di rifiuti speciali inter- ed extra-provinciali;

- la capacità del sistema impiantistico esistente di intercettare, smaltire e recuperare i rifiuti speciali prodotti dal tessuto produttivo, in generale e secondo il principio della prossimità degli impianti ai bacini di produzione;
- particolari criticità legate alla localizzazione del sistema impiantistico.

E' con rammarico, concludendo queste riflessioni, che si deve evidenziare come l'attuazione del Piano Infraregionale Rifiuti stia avvenendo con un andamento a forbice negativa: è stato attuato e quasi del tutto realizzato il quadro impiantistico, mancano ancora in gran parte le misure strutturali locali relative alla raccolta differenziata che ne consentano una durata superiore a quella prevista.

## A.2 Gli obiettivi specifici e le politiche da perseguire

### A.2.1 Assetto della rete idrografica e rischio idraulico

Il PTCP ha fra i propri principali obiettivi quello di integrare e coordinare i diversi aspetti (rischio idraulico, valore ecologico e paesaggistico, officiosità della rete) e i diversi strumenti (PTPR, PdB, PTI) relativi ai corpi idrici e agli ambiti ad essi connessi, in relazione agli obiettivi generali e specifici di valorizzazione e tutela ambientale, al fine di costituire un unico quadro di riferimento conoscitivo e normativo dell'assetto della rete idrografica nel territorio provinciale.

A seguito di una valutazione degli strumenti generali e settoriali vigenti e in elaborazione, si ritiene che le politiche di difesa, salvaguardia e riqualificazione proposte da quegli strumenti, e le relative esperienze conoscitive, unitamente alle precedenti esperienze provinciali, rappresentino un'importante riferimento per le proposte di tutela e riqualificazione che il PTCP si prefigge. Si è ritenuto quindi di assumere, senza sostanziali modifiche normative e cartografiche, gli strumenti citati, integrandoli ed interpretandoli alla scala provinciale, ed assumendo come valore aggiunto il compito di riassumere in un unico strumento di pianificazione, il PTCP appunto, cartografie e normative ora presenti in più strumenti. In questo caso il PTCP ha svolto quindi un ruolo di coordinamento ritenuto non solo importante, ma anche doveroso per la semplificazione dell'apparato normativo previgente.

Nello specifico si assumono gli obiettivi e le individuazioni cartografiche e normative del PTPR relativamente all'art.18, *Invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi d'acqua*, e all'art. 17, *Zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua*, per gli aspetti di tutela legati alla qualità e fruizione dell'ambiente fluviale, alla salvaguardia delle risorse primarie e all'identità paesaggistica del territorio.

Si assumono inoltre i contenuti della pianificazione di bacino desumibili dagli elaborati prodotti dall'Autorità di Bacino del Fiume Reno, presenti nei Piani Stralcio per l'assetto idrogeologico. In specifico, il PTCP richiama e fa propri gli elaborati di zonizzazione e la normativa relativi a tutte le aste principali (Samoggia Lavino, Reno asta principale, Navile-Savena Abbandonato, Idice-Savena, Sillaro-Sellustra, Santerno) riguardanti:

- a) Alveo - reticolo idrografico
- b) Aree ad alta probabilità di esondazione (Tempi di ritorno 50 o 30 anni)
- c) Fasce di pertinenza fluviale comprendenti.
- d) Aree destinate ad interventi strutturali per la riduzione del rischio.

Delle indicazioni del Progetto di Piano Stralcio, si assumono inoltre come dato di attenzione per la sicurezza idraulica, l'individuazione delle aree all'interno delle quali si possono far defluire con sicurezza le portate caratteristiche di un corso d'acqua, comprese quelle relative ad eventi con tempi di ritorno (TR) di 200 anni.

Per i comprensori di bonifica si assume l'indicazione delle criticità riferite ad eventi di pioggia con prefissati tempi di ritorno (25 anni) disponibile per il territorio della Bonifica Reno-Palata (sinistra Samoggia e destra Samoggia-Sinistra Reno).

Inoltre si riconosce alla tutela dei terrazzi fluviali, già presente nel PTI, un ruolo decisivo per la salvaguardia del sistema fluviale, rispetto alla notevole compromissione, per l'aumento dell'impermeabilizzazione, che questi ambiti hanno subito dai processi di urbanizzazione degli ultimi decenni. Si conferma in particolare una specifica attenzione alle aree nelle quali lo svolgimento di qualsiasi attività o funzione abbia connessione diretta sull'idrografia del bacino (terrazzi direttamente connessi all'alveo, conoidi intravallive attive).

Per ciò che concerne il Piano Fasce dell'Autorità di Bacino del Fiume Po, che agisce su una parte molto marginale della provincia di Bologna, in corrispondenza del confine amministrativo con la provincia di Modena segnato dal fiume Panaro, nel PTCP si è ritenuto di mantenere la tutela geometricamente più estesa, cioè quella derivante dalle indicazioni del PTPR.

Per la definizione delle strategie di tutela e riqualificazione degli ambiti fluviali, sono state considerate le interazioni con il sistema territoriale presente nei diversi contesti. Si rilevano differenti criticità e potenzialità dell'assetto idrografico e aree connesse tra le aree di collina e montagna e l'area di pianura, sia in relazione alle caratteristiche della risorsa idrica stessa sia in relazione alle caratteristiche morfologiche e grado di antropizzazione.

Inoltre il PTCP esprime l'esigenza di promuovere progetti di tutela, recupero e valorizzazione delle aree fluviali e perifluviali, prioritariamente laddove queste intersecano o lambiscono i centri urbani e possono quindi assumere la valenza di aree di compensazione ecologica degli ambienti urbani e di dotazioni territoriali anche per finalità ricreative, nonché dove possono assumere la valenza di unità funzionali della rete ecologica. Si individuano, in linea di massima, alcune aree da interessare prioritariamente con progetti di tutela, recupero e valorizzazione. In particolare il tratto del Fiume Reno dalla confluenza del Setta alla cassa di Campotto-Valle Santa, il Fiume Reno e il Torrente Silla fra Ponte della Venturina/Silla e la confluenza del Setta, il Torrente Savena da Pianoro alla confluenza con l'Idice, il Torrente Idice dal Parco dei Gessi a Castenaso

I sintesi si riconoscono le seguenti componenti significative del sistema idrografico:

- a) Alvei attivi e invasi dei bacini idrici, destinati al libero deflusso delle acque e alle opere di regimazione idraulica e di difesa del suolo da parte delle Autorità competenti;
- b) Fasce di tutela fluviale, definite in base ai connotati paesaggistici, ecologici e idrogeologici, comprendono le aree significative ai fini della tutela e valorizzazione dell'ambiente fluviale e riduzione dei rischi dell'inquinamento dei corsi d'acqua e/o innesco di fenomeni di instabilità dei versanti;
- c) Fasce di pertinenza fluviale, aree non già comprese nelle fasce di tutela che in relazione alle condizioni di connessione idrogeologica dei terrazzi possono concorrere alla riduzione dei rischi di inquinamento dei corsi d'acqua e/o di innesco dei fenomeni di instabilità dei versanti, al deflusso delle acque sotterranee, nonché alle funzioni di corridoio ecologico e di qualificazione paesaggistica;

- d) Aree ad alta probabilità di inondazione, in recepimento all'art.16 del PSAI, tali aree sono definite come aree passibili di inondazioni e/o esposte alle azioni erosive dei corsi d'acqua per eventi di pioggia con tempi di ritorno inferiori od uguali a 50 anni;
- e) Aree per la realizzazione di interventi strutturali finalizzati alla riduzione del rischio idraulico, in recepimento all'art.16 del PSAI;
- f) Aree interessabili da eventi di pioggia con tempi di ritorno di 200 anni;
- g) Individuazione di massima delle aste fluviali prioritariamente interessate da progetti di tutela e specifiche azioni di recupero.

### ***Obiettivi specifici***

- Riduzione della pericolosità idraulica del sistema idraulico con riferimento ad eventi di pioggia caratterizzati da tempi di ritorno fino a 200 anni;
- Recupero e valorizzazione della funzione dei corsi d'acqua come corridoi ecologici, e dell'insieme del reticolo idrografico, delle relative fasce di tutela e di pertinenza e delle casse di espansione, come componenti fondamentali della rete di connessione ecologica;
- Recupero e valorizzazione della funzione dei corsi d'acqua come elementi paesaggistici, e dell'insieme della rete idrografica e relative aree di tutela e di pertinenza come componente fondamentale delle unità paesaggistiche del territorio;
- Recupero e valorizzazione dei corsi d'acqua e relative aree di tutela e pertinenza in funzione delle attività ricreative compatibili e in funzione di compensazione ecologica delle aree urbane;
- Salvaguardia qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali;
- Tendenziale eliminazione delle interferenze negative tra esigenze di funzionalità della rete idrografica e pressione insediativa e infrastrutturale con particolare riferimento al risanamento del corso del fiume Reno e dei suoi affluenti, mediante la realizzazione di opere a basso impatto antropico ed interventi necessari a ridurre l'artificialità del corso d'acqua finalizzandoli anche al recupero della funzione di corridoio ecologico;
- Diffusione negli insediamenti delle opere e degli accorgimenti utili a garantire un più graduale deflusso delle acque di pioggia verso la rete idrografica.
- Riduzione della subsidenza, mediante la limitazione del prelievo di risorsa idrica da falda e la limitazione all'impermeabilizzazione del suolo nelle aree che contribuiscono alla ricarica della falda;
- Progressivo completamento degli impianti di depurazione idrica, al fine di migliorare la qualità delle acque superficiali.

### ***Politiche e azioni***

Le politiche relative alla tutela degli alvei fluviali e delle aree ad essi connesse sono:

- Individuazione, salvaguardia e valorizzazione, attraverso specifiche zonizzazioni e relative norme, delle aree di pertinenza fluviale in base alle caratteristiche morfologiche, naturalistico-ambientali e idrauliche.
- Prescrizioni volte a garantire un più graduale deflusso delle acque di pioggia.
- Limitazioni all'uso del territorio nei confronti di nuovi insediamenti e attività potenzialmente inquinanti.

- Consentire l'edificazione di opere non diversamente localizzabili, quali ad esempio infrastrutture adatte a rispondere ad esigenze specifiche di un determinato territorio, nuove costruzioni per attività di pubblica utilità, o interventi ritenuti necessari per l'ampliamento e lo sviluppo di attività economiche già insediate in loco;
- Realizzazione di casse di espansione per la riduzione della pericolosità del sistema;
- Realizzazione di opere di regimazione a basso impatto antropico, recupero funzionale delle opere nei principali nodi idraulici e di interventi necessari a ridurre l'artificialità del corso d'acqua, finalizzandoli anche al recupero della funzione di corridoio ecologico;
- Promozione di progetti di tutela, recupero e valorizzazione delle principali aste fluviali.

### **A.2.2 Assetto idrogeologico**

Anche per questo argomento, come per il precedente, si è voluto compiere un'azione di sintesi dei contenuti cartografici e normativi del Piano Paesistico Regionale e del Piano Stralcio del Bacino del Reno. Sono stati quindi assunti i contenuti della pianificazione di bacino discendenti dagli elaborati prodotti dall'Autorità di Bacino del Reno e la cartografia dell'inventario del dissesto edita dalla Regione Emilia-Romagna. In specifico il PTCP richiama e fa propri i seguenti elaborati:

1. Carta del rischio (1:25.000): zonizzazione e norme per il territorio del bacino del Reno, contenente:
  - analisi di rischio delle U.I.E. (unità idromorfologiche elementari), a rischio elevato  $R_3$  e molto elevato  $R_4$ ,
  - elementi a rischio di frana da sottoporre a verifica nelle U.I.E.:  $R_1 R_2 R_3 R_4$ ;
2. Carta delle attitudini alle trasformazioni edilizio-urbanistiche (zonizzazione e norme), per il territorio del bacino del Reno (scala 1:25.000);
3. Carta del Dissesto realizzata sulla base della carta regionale dell'inventario del dissesto a cui si sono sommate le zonizzazioni degli ambiti da consolidare e quelle delle schede predisposte dall'Autorità di Bacino.

La Carta del Dissesto costituisce l'elemento di base per gli approfondimenti e le verifiche previsti dalle norme dei piani stralcio di Assetto Idrogeologico redatti dall'Autorità di Bacino, nonché per la redazione degli strumenti urbanistici comunali in sede di formazione o di loro variante.

#### ***Obiettivi specifici***

- Prevenzione del rischio idrogeologico e mitigazione dei danni conseguenti, mediante la tendenziale eliminazione delle interferenze negative tra instabilità dei versanti e pressione insediativa ed infrastrutturale;

- Difesa e consolidamento dei versanti e delle aree instabili, nonché difesa degli abitati e delle infrastrutture contro i movimenti franosi e gli altri fenomeni di dissesto;
- Emanazione di indirizzi per consentire, in sede di predisposizione degli strumenti urbanistici, l'aggiornamento della Carta del Dissesto e quindi la realizzazione di un quadro conoscitivo sempre più dettagliato per una migliore conoscenza dell'assetto geomorfologico del territorio,
- Conservazione delle superfici agricole e forestali mediante pratiche agronomiche tradizionali e conduzione dei boschi,
- Contrastare l'erosione diffusa anche mediante il ricorso alle più opportune tecniche di ingegneria naturalistica, riducendo, nel prossimo decennio, la percentuale dei territori in frana e la regimazione dei corsi d'acqua minori.

#### ***Politiche e azioni***

- Individuazione delle aree a rischio idrogeologico e perimetrazione delle aree da sottoporre a misura di salvaguardia nonché definizione delle misure medesime;
- Zonizzazione del territorio collinare e montano sulla base della sua attitudine alle trasformazioni edilizio-urbanistiche e relativa normativa d'uso;
- Prescrizioni e norme di corretta lavorazione dei terreni, conduzione dei boschi e regimazione delle acque;
- Definizione delle opere di consolidamento e di presidio del territorio,
- Aggiornamento e approfondimento del quadro conoscitivo dell'assetto geomorfologico del territorio mediante la predisposizione degli studi a corredo dei piani urbanistici secondo una metodologia condivisa a livello provinciale.

### **A.2.3 Qualità ed uso della risorsa idrica**

Le azioni di tutela della risorsa idrica hanno ricevuto, dall'entrata in vigore del D.Lgs. 152/99, una notevole accelerazione nelle diverse articolazioni in cui si sviluppa questa materia, che dovrebbero trovare un momento di sintesi nel Piano di Tutela delle Acque (PTA) in via di elaborazione da parte della Regione, con la partecipazione della Autorità di Bacino e della Provincia.

Le politiche e le azioni che questo PTCP propone intendono essere anticipazione del PTA regionale, personalizzate ed adattate alla specifica realtà provinciale bolognese.

#### ***Le acque superficiali***

L'azione congiunta della recente normativa e la consapevolezza di uno stato qualitativo della risorsa idrica nella nostra provincia certamente non soddisfacente porta a delineare un quadro, nel medio-lungo termine, contenente alcuni punti critici, che si intendono affrontare e risolvere attraverso una pianificazione integrata rispettosa delle risorse idriche e che fa riferimento alla significativa attività di monitoraggio svolta in questi anni e ai diversi studi e analisi sulle risorse idriche.

In tal senso assume importanza fondamentale il documento *“Criteri ed indirizzi per l'uso razionale e la tutela della risorsa idrica nel territorio della Provincia di Bologna”*

messo a punto da ARPA per conto e con la partecipazione della Regione, della Provincia e dell'Autorità di Bacino del Reno. Esso definisce il bilancio idrico provinciale, attuale, al 2006 ed al 2015, indicando le criticità di tipo quali/quantitativo e proponendo strategie ed azioni da realizzare allo scopo di assicurare ai diversi usi acqua sufficiente e di qualità adeguata.

Questo documento è accompagnato dai seguenti elementi che compongono il quadro conoscitivo di supporto:

- Qualità delle acque superficiali: valutazione dello stato di qualità dei corpi idrici ai sensi del D.Lgs 152/99 ed in relazione agli obiettivi di qualità e agli usi ai vari orizzonti temporali; catasto degli scarichi;
- quantità acqua superficiale: derivazioni e attingimenti; vincoli alla quantità prelevabile; valutazione del minimo deflusso naturale; portata in transito nelle sezioni significative;
- qualità delle acque sotterranee: quadro dei dati disponibili sui pozzi campione della rete regionale e prima valutazione di qualità e del trend storico dei nitrati e di altri inquinanti;
- quantità dell'acqua di falda: andamento dei livelli piezometrici sui pozzi campione della rete regionale, catasto pozzi;
- subsidenza: analisi andamento storico;
- quadro delle infrastrutture acquedottistiche irrigue e idroigieniche (censimento degli acquedotti, delle fognature e degli impianti di depurazione); fabbisogno e relative priorità.

Alla luce di tale documento e ulteriori successivi approfondimenti si assumono gli obiettivi di qualità proposti alla Regione dall' Autorità di Bacino, in accordo con la Provincia.

Per quanto riguarda la "qualità ambientale" si anticipa al 2008 il livello "buono" alle sezioni di chiusura dei bacini montani dei corpi idrici significativi, per i rimanenti tratti si assumono le scadenze del D.Lgs. 152/99: "sufficiente" al 2008 e "buono" al 2016.

Per quanto riguarda la "qualità per specifica destinazione" si prevede il mantenimento degli usi in atto, facendo salve eventuali modifiche e ulteriori integrazioni conseguenti alla continua attività di monitoraggio e controllo.

Particolare impatto avrà poi l'adozione del "Minimo Deflusso Vitale", applicata alle derivazioni dei corpi superficiali che porterà, stando alle prime elaborazioni, ad una riduzione dei volumi derivati di circa 10 MLN mc/anno sull'intero bacino del Reno.

### **Le acque di falda**

Gli aspetti critici riscontrati negli acquiferi della pianura sono stati esposti al precedente punto A.1.1., dove, partendo dalle conoscenze acquisite in questi anni, si riportano le analisi e le strategie proposte dal citato documento "*Criteri ed indirizzi per l'uso razionale e la tutela della risorsa idrica nel territorio della Provincia di Bologna*".

L'azione di tutela delle risorse idriche sotterranee è orientata al mantenimento di livelli qualitativi idonei per l'uso potabile e alla riduzione degli emungimenti da falda per limitare la subsidenza nella alta pianura. Tali obiettivi possono essere raggiunti, in primo luogo, attraverso pratiche pianificatorie che preservino la naturale permeabilità dei suoli e limitino, nel contempo, lo scarico di sostanze indesiderate nelle acque superficiali comunicanti con quelle profonde.

### **Obiettivi specifici**

- Garantire la disponibilità alla società bolognese della risorsa idrica necessaria alle diverse funzioni naturali ed antropiche, essenziali e ricreative
- Salvaguardare la qualità delle risorse idriche superficiali e sotterranee a livelli adeguati agli usi previsti.

### **Politiche e azioni**

Si tratta di affrontare e risolvere le criticità segnalate attraverso un insieme di strategie e di azioni coerenti ed efficaci che riguardano sia il settore civile che quello industriale ed irriguo e che consistono sia in interventi strutturali che non strutturali.

Più in particolare, allo scopo di assicurare il raggiungimento degli standard di qualità richiesti in relazione agli obiettivi fissati dal D.Lgs.152/99 ed ai requisiti connessi agli usi, occorre mettere in campo un insieme di interventi possibili che vanno dalla riduzione mirata dei carichi inquinanti sversati, concentrati e diffusi, ad un sostegno delle portate di magra e ad una regolarizzazione del regime idraulico dei corsi d'acqua superficiali, all'adozione di politiche finalizzate ad un controllo delle fonti di inquinamento diffuso (fertilizzanti, pesticidi, ecc.) fino ad eventuali limitazioni all'uso del territorio da parte di insediamenti potenzialmente inquinanti, in zone di accentuata fragilità e vulnerabilità degli acquiferi.

Gl'interventi a salvaguardia della qualità delle acque superficiali e sotterranee non possono evidentemente essere disgiunti da quelli riguardanti gli aspetti quantitativi.

Intanto occorre proseguire nella strategia orientata ad assicurare agli usi civili le acque superficiali dell'Appennino bolognese, incrementandone la quantità derivabile, sia d'estate che d'inverno, riducendo contestualmente i prelievi da falda così da procedere con ancora maggiore efficacia nella lotta alla subsidenza.

Vanno inoltre avviate o potenziate misure quali:

- interventi sulle reti per la riduzione delle perdite;
- la diversificazione delle fonti di approvvigionamento in relazione alla qualità richiesta dagli usi;
- il risparmio di risorsa attraverso tecnologie di recupero e ricircolo;
- l'ottimizzazione dei sistemi di distribuzione irrigua;
- la realizzazione di bacini di stoccaggio;
- la revisione delle concessioni di derivazione e degli attingimenti,
- il controllo degli emungimenti da pozzo;
- l'ampliamento delle zone irrigue servite dal C.E.R.;
- la limitazione all'impermeabilizzazione delle zone di ricarica dell'acquifero.

Altri strumenti importanti per il conseguimento degli obiettivi fissati sono rappresentati dalla politica tariffaria, dall'educazione e dall'assistenza tecnica all'utenza. La programmazione e l'attuazione di un sistema di infrastrutture idroigieniche coerenti con tali obiettivi è ovviamente fondamentale.

In tal senso il PTCP costituisce una importante occasione per promuovere sull'intero territorio provinciale l'avvio di una revisione del sistema infrastrutturale che, pur raggiungendo già oggi apprezzabili livelli di servizio all'utenza ed efficienza, potrebbe realizzare un salto di qualità a favore del sistema "naturale", ad esso interconnesso a monte e a valle dell'utilizzo della risorsa.

Per quanto riguarda la fase di derivazione vanno privilegiate le fonti che consentono l'uso potabile con minor trattamento delle acque, limitando nel contempo consumi e perdite; fonti meno pregiate possono alimentare, attraverso reti duali, utilizzatori meno esigenti. Questo indirizzo deve essere costantemente supportato da un'attenta, e selettiva, analisi delle concessioni di derivazione, coerente con gli obiettivi della pianificazione.

Per quanto riguarda la raccolta, il trasporto e il trattamento dei reflui va incentivata la rapida diffusione delle reti separate, peraltro obiettivo anche del D.Lgs 152/99, e dei sistemi di separazione e trattamento della prima pioggia, adottando il criterio introdotto dalla Regione Lombardia dei primi 5 mm. di pioggia caduta sulla superficie servita da rete fognaria.

Nelle more della separazione delle reti fognarie va affrontato il tema degli scolmatori di piena delle reti miste, oggi tra i principali responsabili degli inquinamenti idrici, imponendo gradi di diluizione ed eventuale separazione dei materiali grossolani tali da scaricare reflui compatibili con il corpo idrico ricettore.

Relativamente alla depurazione si rileva che la distribuzione degli impianti esistenti permette il trattamento di oltre il 97% del carico inquinante prodotto presentando situazioni critiche solo nei piccoli centri, sotto i 200 A.E., dove la dispersione delle utenze rende oneroso il raggiungimento di livelli depurativi soddisfacenti..

Ulteriori affinamenti degli scarichi, oltre i limiti di legge, potranno essere previsti nel prossimo PTA per il mantenimento degli usi.

Devono inoltre essere verificati i sistemi fognari nelle zone di salvaguardia degli acquiferi dedicati all'uso potabile o ricadenti nelle aree di vulnerabilità degli acquiferi sotterranei, alla luce delle recenti normative e degli indirizzi del Piano, al fine di evitare immissioni per perdite di condotte o sversamenti non controllabili.

Per l'effettiva tutela della risorsa idrica, non va infine sottovalutato il contributo che si può ottenere da un'attenta progettazione degli insediamenti residenziali e produttivi, mirata al risparmio e recupero idrico.

Buona parte delle attività sopra elencate è compito dell'Agenzia d'Ambito Territoriale Ottimale per il servizio idrico integrato, istituita ai sensi della l.36/94 e della L.R.25/99. Alla Provincia e ai Comuni, quali soci della stessa ATO, spetta il compito di promuovere tali iniziative attraverso l'azione di pianificazione e controllo loro spettante. In dettaglio tra le iniziative di maggiore peso avviate si ricorda il Programma Stralcio degli interventi di cui agli artt.27, 31, 32 del D.Lgs. 52/99 in materia di fognature e depurazione.

Questo programma, che tra le finalità prioritarie ha quella di riallineare la situazione impiantistica rispetto alle scadenze poste dalle direttive europee, e che prevede, nell'insieme, il completamento e l'adeguamento del sistema infrastrutturale fognario e depurativo della Provincia, ammonta a 90 milioni di Euro e dovrà essere attuato, a cura dell'A.T.O., dai gestori del servizio idrico integrato con la necessaria gradualità, avvalendosi oltre che di contributi straordinari, dei cespiti derivanti dalla tariffa.

Per quanto riguarda le opere acquedottistiche dovrà essere sciolta, attraverso uno studio condotto dalla stessa ATO, la riserva sulle modalità infrastrutturali di adduzione della risorsa idrica appenninica all'impianto di potabilizzazione di Val di Setta.

Andranno inoltre realizzate le altre opere previste dai programmi degli attuali gestori del servizio pubblico di fognatura, depurazione e acquedotto.

#### A.2.4 Pianificazione integrata per la valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche

Il Piano affronta il tema del ricco patrimonio naturale, storico culturale e paesaggistico di cui il territorio bolognese è dotato, con l'obiettivo di fondo di rivalutarne l'importanza attraverso una "*Pianificazione integrata per la valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche*" (trattata nel Titolo 3 delle Norme di attuazione) e garantirne "*tutela ed evoluzione*" al tempo stesso.

A questo fine il PTCP mette a sistema le politiche di riqualificazione da tempo attivate dalla Provincia di Bologna nel campo della pianificazione ambientale e paesistica e le sviluppa ed integra, grazie all'operazione di recepimento e specificazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale nel PTCP richiesta dalla L.R. 20/2000.

Ciò che ne risulta è un complesso normativo basato

- da un lato sull'individuazione delle **Unità di Paesaggio di rango provinciale**, articolazioni dei 4 principali sistemi territoriali che caratterizzano la provincia di Bologna (la pianura, la collina, la montagna e il crinale appenninico), di cui il Piano si avvale per riqualificare il paesaggio e rafforzare l'identità territoriale (cfr.artt.3.1 e 3.2 delle norme e relativi Allegati A,C,D,E,F e gli Allegati 2 e 3 della presente relazione);
- dall'altro su **politiche di sistema** per la riqualificazione ambientale quali le **reti ecologiche** (di livello locale, provinciale, nazionale ed europeo – la Rete Natura 2000-) e il **sistema provinciale delle aree protette**, tramite le quali il Piano promuove politiche di conservazione e miglioramento della biodiversità che riguardano l'intero territorio provinciale e che si basano sul concetto della sostenibilità socio-economica, oltre che ambientale (cfr. dall'art. 3.3 all'art.3.8 e l'Allegato 1).

*Unità di paesaggio e politiche di sistema* costituiscono due termini di riferimento del Piano tra loro complementari che contemperano l'esigenza di riconoscere le diversità presenti sul territorio con la necessità di sviluppare coesione tra queste diversità.

L'attenzione normativa che il Piano dà a questi temi è corposa ed articolata e, riferendosi a tematiche nuove per la pianificazione territoriale quali quelle ecologiche, è riccamente corredata da linee guida e da altri allegati.

Le linee di fondo che guidano le norme in questa materia possono essere sintetizzate in alcuni concetti principali:

- **La ricerca di integrazione tra le diverse politiche settoriali** che generano processi di trasformazione del paesaggio (le politiche agricole, produttive, infrastrutturali, insediative, e di competizione economica complessiva del territorio e le politiche di salvaguardia ambientale, storico-culturale e paesaggistica);
- **Lo sviluppo di progettualità innovativa**, di elevata qualità, culturalmente appropriata al pregio delle risorse e al loro possibile ruolo economico e orientata all'esaltazione dell'identità paesaggistico-ambientale e culturale;
- **La sperimentazione di iniziative innovative** finalizzate all'offerta di servizi culturali e ricreativi, che perseguono il duplice obiettivo della sostenibilità socio-economica e di quella culturale-ambientale attraverso la rivalutazione e

valorizzazione integrata del patrimonio ambientale, storico-culturale e paesaggistico proprio del territorio;

- La promozione di tali politiche innovative con il supporto di **investimenti** provenienti dai diversi canali finanziari settoriali, da reperirsi anch'essi secondo logiche di integrazione intersettoriale.

#### **A.2.4.1 Le Unità di Paesaggio**

La notevole strumentazione conoscitiva ed interpretativa predisposta per il Piano<sup>8</sup> ha consentito una lettura di sintesi dell'assetto del territorio e delle suoi diversi paesaggi come risultanti dall'interazione tra le condizioni naturali e ambientali e le attività umane succedutesi storicamente nel tempo .

La mancanza di una moderna cultura del paesaggio, paradossale peraltro in un paese come L'Italia, noto nel mondo per la qualità dei suoi paesaggi antropici e naturali, fa sì che il paesaggio, ancora oggi sia troppo spesso erroneamente considerato un concetto di tipo estetico, a cui fare riferimento esclusivamente nel caso in cui esistano motivi di pregio. Secondo questa concezione il paesaggio di scarsa qualità non viene neppure riconosciuto in quanto paesaggio, né tanto meno è considerato degno di essere oggetto di pianificazione.

Il PTCP, viceversa, richiamandosi alla Convenzione Europea del Paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, ed assumendola esplicitamente come riferimento in materia, considera **il paesaggio** quale **assetto territoriale derivante dall'interrelazione tra la molteplicità dei fattori naturali e le azioni umane, e quale componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità**. Indipendentemente dallo stato qualitativo in cui versa, il paesaggio rappresenta pertanto un patrimonio di estrema rilevanza socio-economica, storico culturale ed ambientale che deve essere oggetto di politiche di valorizzazione che si concretizzino nella sua salvaguardia e gestione attive e, ove occorra, nel recupero qualitativo attraverso la *pianificazione* dei paesaggi, intese così come la stessa Convenzione le definisce<sup>9</sup>.

Nell'ambito del territorio provinciale la qualità del paesaggio varia a seconda dei sistemi territoriali presenti: è in generale di *buona qualità* in *collina e montagna*, dove tuttavia sono evidenti le necessità di *presidiare e rivitalizzare* del territorio con attività di tipo nuovo, mentre in *pianura*, viceversa, la *qualità paesaggistica* è *assai povera* e

<sup>8</sup> Il PTCP ha compiuto importanti studi di approfondimento che hanno consentito di affinare la conoscenza del territorio extra-urbano nella complessità degli aspetti che lo connotano ( aspetti di vocazione produttiva agricola, di valori naturali e ambientale, storici ed archeologici, paesaggistici, di dotazione infrastrutturale, produttiva e di servizi per il settore terziario).

<sup>9</sup> La Convenzione Europea del Paesaggio così definisce le azioni di valorizzazione del paesaggio:

- la *"salvaguardia dei paesaggi"* indica le azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo di intervento umano
- la *"gestione dei paesaggi"* indica le azioni volte , in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali;
- la *"pianificazione dei paesaggi"* indica le azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione al ripristino o alla creazione di paesaggi.

caratterizzata da una intensa presenza di attività antropiche e risulta evidente la necessità di compensazioni qualitative, di *riequilibrio ambientale e paesaggistico* e di riscoperta e rivalutazione del patrimonio di beni e infrastrutture storico-archeologiche che ne permeano fortemente tutta la trama insediativa.

Lo strumento che il Piano utilizza per affrontare l'obiettivo di migliorare la qualità paesaggistica del territorio è già previsto normativamente dal PTPR: si tratta delle Unità di Paesaggio (UdP), a cui il Piano assegna la funzione di unità territoriali di riferimento per le politiche di riqualificazione territoriale. Le UdP, infatti, costituiscono ambiti territoriali caratterizzati da specifiche identità paesaggistiche locali (sia attuali che potenziali) significative a livello provinciale e la loro finalità è quella di garantire che i processi di trasformazione del territorio siano coerenti con gli obiettivi ed indirizzi di valorizzazione di tali identità. Le UdP diventano dunque il quadro di riferimento:

- per la formazione degli strumenti di “pianificazione territoriale ed urbanistica, per le politiche a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché delle altre politiche che possono avere un’incidenza diretta o indiretta sul paesaggio”;
- per il rafforzamento dell’identità paesaggistica locale, ovvero per la costruzione di nuove identità purché fortemente radicate nel patrimonio storico-culturale e ambientale proprio del luogo;
- per la progettazione e la verifica di processi e di iniziative di sviluppo integrato ambientalmente sostenibile al fine di garantire il rispetto e la valorizzazione delle loro specifiche identità.

In ambito provinciale vengono individuate 13 unità di paesaggio che costituiscono una sotto-articolazione dei principali sistemi territoriali del territorio provinciale:

- **Unità di paesaggio del Sistema di pianura:** “Pianura delle bonifiche”, “Pianura persicetana”, “Pianura centrale”, “Pianura orientale”, “Pianura della conurbazione bolognese”, “Pianura imolese”;
- **Unità di paesaggio del Sistema collinare:** “Collina bolognese”, “Collina imolese”;
- **Unità di paesaggio del Sistema montano:** “Montagna media occidentale”, “Montagna media orientale”, “Montagna media imolese”;
- **Unità di paesaggio del Sistema dei crinali:** “Montagna della dorsale appenninica”, “Alto crinale bolognese”.

L’Allegato A alle Norme di attuazione descrive gli elementi caratterizzanti ciascuna unità dal punto di vista geomorfologico, ambientale, socio-economico e storico-insediativo, mentre la normativa indica obiettivi ed indirizzi di pianificazione specifici per ogni UdP.

E’ opportuno precisare che le 13 Unità di Paesaggio di rango provinciale possono comprendere al loro interno situazioni o sotto-articolazioni anche molto diverse tra loro, determinate in genere da situazioni ambientali ed infrastrutturali particolari. Si pensi, ad esempio, come in montagna e collina, nell’ambito delle stesse UdP coesistano aree di fondovalle ben servite da infrastrutture di trasporto, ricche di insediamenti ed attività, accanto ad aree inaccessibili o abbandonate. L’obiettivo degli indirizzi che il Piano dà alle UdP non è quello di proporre eccessive generalizzazioni, ma quello di favorire un maggiore coordinamento degli strumenti di pianificazione comunale affinché l’attenzione prestata all’identità e alle potenzialità del paesaggio possa essere più

omogenea, più coordinata e più coerente con il contesto paesaggistico rispetto a quanto è avvenuto in passato.

In generale gli indirizzi normativi dati per ciascuna UdP riguardano le tre principali risorse che caratterizzano il paesaggio nel territorio rurale:

- le risorse agricole;
- le risorse ambientali ed ecologiche;
- le risorse storico-culturali;

ciascuna delle quali, pur avendo proprie norme specifiche nel Piano, trova nell'UdP il quadro territoriale unitario di riferimento e di coordinamento caratterizzato da particolari finalità di riqualificazione territoriale e paesaggistica che variano a seconda della UdP.

Le finalità complessive della riqualificazione paesaggistica perseguita dalle UdP è di duplice natura:

- la prima è quella di elevare il livello qualitativo generale del paesaggio passando dall'assetto attuale, in cui la qualità paesaggistica è episodica, presente in alcune zone ed assente in altre, ad un assetto di prospettiva, in cui la qualità ambientale e paesaggistica possa costituire invece una connotazione generale;
- la seconda, da attivarsi parallelamente alla prima, è quella di far emergere con particolare risalto, alcuni elementi di particolare pregio ed eccellenza (elementi che, a seconda dei casi, possono essere di tipo storico, archeologico o culturale, naturalistico o paesaggistico) e attribuire loro nuove funzioni di servizio volte a soddisfare la notevole domanda di consumo culturale e ricreativo che caratterizza la realtà bolognese.

L'attuazione degli indirizzi che il Piano dà alle UdP, pur passando innanzitutto per gli strumenti di pianificazione e di programmazione locale e provinciale, si può avvalere di specifici strumenti attuativi, attivabili anche attraverso appositi accordi territoriali tra Provincia e i Comuni interessati. Tali strumenti in particolare sono:

- i Progetti di Tutela, Recupero e Valorizzazione, previsti dall'art 32 del PTPR, i quali possono avere dimensioni più ampie del singolo territorio comunale, così come possono essere raccordati con unità di paesaggio confinanti;
- i Progetti Sperimentali di Pianificazione e Gestione dei Paesaggi", inquadrabili anche nell'ambito della programmazione economica comunitaria, regionale e provinciale, che individuino per determinati paesaggi specifici "obiettivi di qualità paesaggistica" in conformità a quanto previsto dalla Convenzione Europea del Paesaggio al fine di realizzare le aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita.

#### ***A.2.4.2 Le politiche di sistema per la salvaguardia e la valorizzazione della biodiversità***

##### **Tutela della biodiversità e valorizzazione degli ecosistemi**

Il PTCP assume l'obiettivo prioritario della tutela, conservazione, miglioramento e valorizzazione degli ecosistemi e della biodiversità presente nel territorio provinciale.

Poiché lo stato della biodiversità è differente in pianura, in collina e in montagna, variano sensibilmente anche le politiche di valorizzazione individuate nelle diverse parti del territorio provinciale.

In *collina* e *montagna* le politiche di sistema sono rivolte prioritariamente a strutturare il sistema di aree di eccellenza, ossia il *sistema provinciale delle aree protette* secondo

una impostazione rinnovata e più matura rispetto a quella dello scorso decennio, volta ad un più ampio coinvolgimento delle comunità locali e produttive interessate alla gestione dell'area protetta e ad uno sviluppo più sostenibile e vitale sia sotto il profilo socio-economico che sotto quello ambientale.

In *pianura*, invece, le politiche di sistema sono volte alla conservazione della residua biodiversità presente e alla maggiore sostenibilità della pressione antropica sulle risorse naturali e territoriali e puntano alla realizzazione di un *sistema di reti ecologiche* (di livello locale, provinciale e di importanza nazionale ed europea, come la Rete Natura 2000).

Infine, in tutto il territorio provinciale merita una particolare approfondimento il *sistema dei corsi d'acqua* che, dal punto di vista della tutela della biodiversità e della valorizzazione degli ecosistemi, rappresenta la struttura portante delle reti ecologiche sia di collina e montagna che di pianura. A questo riguardo, data la sua complessità tale tematica è trattata, nel corpo normativo, in maniera autonoma.

Molte di queste politiche di sistema sono già state attivate dalla Provincia di Bologna nella seconda metà degli anni Novanta, attraverso strumenti specifici per la conservazione, il miglioramento e la salvaguardia della biodiversità e il PTCP le incorpora, aggiornandole ed integrandole con le altre politiche di Piano. In particolare si tratta di strumenti quali:

- il “Piano programmatico per la conservazione e il miglioramento degli spazi naturali nella provincia di Bologna”, approvato dal Consiglio Provinciale con deliberazione n. 103 del 31/10/2000;
- il “Piano di Azione – Linee per la gestione dei pSIC del territorio provinciale” approvato dal Consiglio Provinciale con deliberazione n. 109 del 1/10/2002 e i suoi successivi aggiornamenti;
- i Piani Territoriali dei Parchi regionali;
- i Progetti di tutela recupero e valorizzazione, soprattutto riferiti alla riqualificazione dei corsi d'acqua,

di cui i successivi paragrafi danno conto più dettagliatamente.

### **Le Reti ecologiche**

Il PTCP, nel promuovere lo sviluppo di reti ecologiche nel territorio provinciale, persegue le finalità di:

- tutelare e potenziare la biodiversità vegetazionale e faunistica garantendo la continuità e l'interconnessione tra gli spazi naturali e semi-naturali presenti nel territorio;
- migliorare la qualità paesistica del territorio più depauperato e degradato, con particolare riferimento al territorio di pianura, promuovendo la realizzazione di interventi di riqualificazione o creazione di nuovi spazi naturali o semi-naturali e l'utilizzo di modelli di sviluppo sostenibile;
- migliorare l'ambiente di vita delle popolazioni residenti integrando la funzione ecologica delle reti con l'ampliamento dell'offerta di fruizione ricreativa del territorio (es: piste pedonali o ciclabili, circuiti sportivi e simili affiancati ai corridoi ecologici, o aree didattiche o di riequilibrio paesaggistico in corrispondenza degli spazi naturali che rappresentano i nodi della rete, ecc);

- riconoscere la trasversalità intrinseca di tale tematica e conseguentemente assumere, ai vari livelli di pianificazione e programmazione, l'obiettivo della realizzazione della rete ecologica quale obiettivo strettamente integrato con tutte le altre attività di trasformazione del territorio - insediativa, produttiva, infrastrutturale e agricola - affidando a tali attività un ruolo attivo nella costruzione della rete stessa;
- promuovere la diffusione di una cultura e sensibilizzazione naturalistica e ambientale negli attori delle comunità locali.

La rete ecologica di livello provinciale, individuata dal PTCP nella Tavola 5, si estende su tutto il territorio della provincia, assumendo connotazioni specifiche nella parte di pianura ed in quella collinare-montana. In *pianura* infatti la rete ecologica è costituita da aree umide di vario tipo, boschi e boschetti, praterie, siepi e filari e corsi d'acqua, (elementi talvolta riconosciuti per specifiche valenze come Siti di Importanza Comunitaria ai sensi della Direttiva "Habitat" o come Zone di Protezione Speciale, ai sensi della Direttiva "Uccelli", di cui all'art. 3.7) e si connota come occasione di ricostruzione e valorizzazione di elementi naturali e semi-naturali scomparsi o residuali. In *collina* e *montagna* la rete ecologica è costituita dalle aree protette (anch'esse coincidenti in parte con Siti di Importanza Comunitaria e/o con Zone di Protezione Speciale) e dai corsi d'acqua e si connota come occasione di valorizzazione e messa a sistema delle aree d'eccellenza dal punto di vista ambientale, naturalistico e paesaggistico.

Conseguentemente a tale individuazione, la norma specifica del PTCP, agli artt. 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6, riconosce la rete ecologica non come elemento di vincolo ma piuttosto come nuovo strumento per la promozione e lo sviluppo di politiche attive sul territorio, momento di indirizzo, coordinamento e ottimizzazione per la destinazione di specifiche risorse e finanziamenti, occasione per mettere a sistema azioni ed interventi di diversi soggetti dotati di specifiche competenze territoriali; in questo modo si intende garantire la tutela e lo sviluppo della biodiversità in maniera coordinata, integrata, condivisa e compatibile con i differenti assetti insediativi e infrastrutturali presenti e futuri.

La stesse norme inoltre individuano il processo per il recepimento, la verifica, l'integrazione e lo sviluppo delle reti ecologiche a livello locale (in primis nei PSC), fornendo specifiche linee metodologiche di cui all'Allegato 1. Il percorso individuato, che dalla pianificazione territoriale arriva ad un progetto di assetto a scala locale delle reti ecologiche, passando attraverso la pianificazione urbanistica, deve infine trovare la sua logica e necessaria conclusione nella concreta realizzazione degli interventi e/o in una corretta gestione del patrimonio esistente o di nuova realizzazione; attività ed azioni che la Provincia di Bologna, già da alcuni anni, ha avviato, a titolo sperimentale, con alcuni Comuni particolarmente sensibili verso tali temi.

La realizzazione del sistema delle reti ecologiche, in parte già esistente ma da completare e migliorare, è concepita, complessivamente, come operazione intersettoriale (altrimenti la sua realizzabilità sarebbe assai limitata), come progetto generale di riferimento per la riqualificazione ecologica e paesaggistica del territorio a cui sono chiamate a collaborare tutte le realizzazioni insediative, anche e soprattutto quelle che generalmente più impattanti, alle quali si chiede di compensare l'impatto generato sul territorio con un contributo costruttivo alla realizzazione della trama portante del sistema ecologico di pianura (la rete ecologica). E' il caso delle

infrastrutture viarie e di trasposto, dei poli produttivi, degli interventi insediativi in genere, delle casse di espansione, degli interventi di ripristino delle attività estrattive e di smaltimento dei rifiuti, ecc. che si dovranno così affiancare, con un ruolo assolutamente determinante ai fini della riqualificazione ambientale e paesaggistica, agli interventi specifici dedicati a carattere agro-ambientale, o di ripristino ambientale.

Il PTCP ingloba al proprio interno il “Piano programmatico per la conservazione e il miglioramento degli spazi naturali nella provincia di Bologna” più sopra richiamato, varato dalla Provincia nel 2000, e lo aggiorna a valle del recepimento del PTPR nel Piano stesso, giungendo così a stabilire una diretta corrispondenza tra “nodi” della Rete ecologica e “zone di tutela naturalistica” (ex art. 23 del PTPR) e “zone di particolare interesse paesaggistico e ambientale” (ex art. 19 del PTPR).

### **La rete dei siti Natura 2000**

La Rete Natura 2000 è costituita da:

- *“Siti d’Interesse Comunitario proposti (pSIC)”*, individuati in prima istanza dalla Regione, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatica e quindi proposti, dal Ministero dell’Ambiente, alla Commissione Europea per il riconoscimento di “Zone Speciali di Conservazione (ZSC)”. *La direttiva non persegue la protezione di queste zone utilizzando tipologie di vincolo tradizionali, ma promovendo una gestione appropriata degli habitat da salvaguardare*, attraverso da un sistema dinamico di valutazioni e monitoraggio dello stato di conservazione degli habitat e delle specie minacciate, attento anche alle condizioni sociali ed economiche dei siti stessi;
- *“Zone di Protezione Speciale (ZPS)”*, individuate ai sensi della direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

Entrambe i tipi di zona, nella loro specificità di zone d’interesse comunitario, costituiscono parti integranti e strutturanti della rete ecologica di livello provinciale e locale e partecipano alle indicazioni progettuali delle presenti norme, in particolare per il necessario collegamento ecologico tra tali aree ed il sistema degli spazi naturali e seminaturali sia extra-urbani che urbani ( sistema delle aree verdi urbane: penetrazioni fluviali, sistemi lineari storici, periurbano, varchi e discontinuità del sistema insediativo). Ai fini della corretta gestione del territorio nelle *zone pSIC/ZSC*, la Provincia di Bologna si è dotata di uno strumento di pianificazione altamente innovativo, all’avanguardia in campo europeo (tanto da essere stato finanziato con fondi comunitari del Programma Life Natura, oltre che con risorse provinciali e locali), per supportare l’applicazione della direttiva Habitat in ambito provinciale. Si tratta del *“Piano di Azione per la gestione dei pSIC del territorio provinciale”*, approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n.109 del 1.10.2002 e riportato nell’Allegato 4, che stabilisce le linee guida che gli enti locali competenti dovranno seguire per assicurare la salvaguardia del patrimonio naturalistico-ambientale d’interesse comunitario, costituito dagli habitat e dalle specie presenti nei pSIC, nonché le condizioni per le trasformazioni di tali zone.

Il Piano di azione definisce tra l’altro:

- gli obiettivi di conservazione per ciascun sito;
- le misure preventive per evitare il degrado degli habitat o la perturbazione delle specie;

- i siti che necessitano di 'Piani di Gestione', come previsti dall'art. 6 della direttiva 92/43/CEE;
- il quadro di riferimento istituzionale delle competenze;
- i criteri che gli enti competenti devono rispettare nella valutazione del grado di incidenza di cui all'art. 6 della direttiva 92/43/CEE;
- le linee guida per la creazione della rete ecologica del sistema dei pSIC/ZSC e per la gestione delle potenziali aree di collegamento ecologico tra i siti designati;
- le linee metodologiche per la formazione dell'inventario scientifico, necessario a valutare e monitorare lo stato di conservazione degli habitat e delle specie.

A fronte di eventuali successive variazioni nella individuazione dei pSIC, ovvero delle future ZSC, la Provincia provvederà a tenere aggiornato il Piano di Azione, nonché a coordinare il processo di monitoraggio dello stato di conservazione degli habitat e delle specie e le azioni opportune conseguenti.

Secondo quanto previsto dall'art.6 della Direttiva 92/43/CEE, e dal relativo decreto di recepimento, i Comuni nel cui territorio ricade un pSIC, nell'elaborazione dei propri strumenti di pianificazione, in particolare del PSC, devono effettuare scelte di uso e gestione del territorio coerenti con la valenza naturalistico-ambientale dei pSIC, nel rispetto degli obiettivi di conservazione del medesimo, specificati nel Piano di Azione e a questo fine devono provvedere ad effettuare una valutazione dell'incidenza che le previsioni di piano hanno sul sito. Tale valutazione costituirà parte integrante della Valutazione di sostenibilità prevista dalla L.R. 20/2000. Nel caso che un pSIC interessi più Comuni dovranno essere assicurate le necessarie forme di collaborazione intercomunale ai fini della corretta pianificazione e gestione del sito.

I Comuni provvedono a promuovere le necessarie forme di informazione, sensibilizzazione e coinvolgimento delle comunità locali interessate, ad assicurare il monitoraggio degli habitat e delle specie per quanto di propria competenza, anche operando a tal fine in collaborazione con la Provincia, e ad adottare le opportune misure di conservazione e gestione conseguenti.

Relativamente alle ZPS, zone che rivestono specifico interesse ai fini della conservazione degli uccelli selvatici e che possono coincidere con aree pSIC, la Provincia provvede, nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione e programmazione settoriale, a dettare la relativa disciplina nel rispetto della direttiva 79/409/CEE, ed in coerenza con le disposizioni contenute al presente sopra-citato Piano di Azione, nonché con la disciplina concernente le reti ecologiche di cui al Titolo 3 delle presenti norme.

Nei numerosi casi in cui il pSIC/ZSC o la ZPS sono coincidenti con un Parco regionale, il Piano Territoriale del Parco provvederà a dettare la relativa disciplina nel rispetto dei riferimenti normativi sopra indicati.

### **Il sistema provinciale delle aree protette**

Il sistema provinciale delle aree protette rappresenta l'insieme delle aree di maggiore rilevanza naturalistica del territorio provinciale ed è composto dai Parchi regionali, dalle Riserve naturali regionali, dalle Aree di riequilibrio ecologico e dai Parchi provinciali, attuati dalla Provincia di Bologna su territori di proprietà pubblica.

Le singole aree sono individuate e descritte al capitolo B4 del Quadro Conoscitivo e relativi allegati tematici, e perimetrate nella tav. 1. Il sistema provinciale delle aree

protette, così definito e individuato, potrà venire modificato e ampliato con ulteriori aree successivamente istituite e potrà comprendere nuove tipologie di aree protette, tenuto conto anche del fatto che la legislazione regionale di riferimento per questa materia è in via di modificazione al momento dell'adozione del PTCP.

Le finalità generali delle **aree protette**, singolarmente considerate, sono di duplice natura e consistono:

- nella *conservazione del patrimonio naturale, storico-culturale e paesaggistico*, da un lato e
- nella *promozione socio-economica* delle comunità residenti basata sulla valorizzazione di tale patrimonio dall'altro.

Mentre le *finalità di conservazione* riguardano ecosistemi e biotopi naturali, siti e paesaggi di rilevante interesse, le *finalità di promozione socio-economica* riguardano l'esistenza di condizioni idonee per sviluppare un insieme coordinato di offerte di servizi connesse alla fruizione del patrimonio naturale, storico-culturale e paesaggistico, di valore strategico per il successo delle finalità dell'area protetta.

La maggiore difficoltà sinora riscontrata nell'attuazione delle *finalità di promozione socio-economica* sta nel carattere innovativo e sperimentale che queste rivestono: si tratta infatti di trasformare, seppure gradualmente, la gestione di un territorio da una "gestione ordinaria" consolidatasi nel tempo ad una modalità di gestione nuova, che sia sostenibile sia sotto il profilo economico che ambientale e storico-culturali. Questo richiede di individuare e sperimentare modelli innovativi, inediti nel contesto territoriale interessato, che debbono avvalersi di energie sociali ed economiche particolarmente motivate, e devono poter contare su investimenti adeguati.

Inoltre non è sufficiente che di queste finalità generali si faccia carico esclusivamente l'Ente di gestione dell'area protetta, ma è di vitale importanza la collaborazione dei Comuni e delle Comunità Montane interessati, oltre che della Provincia, ai fini del coinvolgimento diretto e della partecipazione della comunità socio-economiche indispensabili per attuare pienamente la realizzazione dell'area protetta.

Se negli anni Novanta, primo decennio di attuazione delle aree protette regionali, gli investimenti per le aree protette sono stati rivolti prioritariamente ad interventi strutturali di primo impianto e alla formazione degli strumenti di pianificazione di tali aree (Piano Territoriale del Parco) dando così attuazione alle finalità di conservazione, nella fase attuale è di importanza strategica investire sulla realizzazione della seconda finalità divenuta urgente e prioritaria ai fini stessi della conservazione del patrimonio territoriale complessivo dell'area protetta.

Le politiche specifiche dei singoli parchi o riserve naturali richiedono inoltre di essere ricondotte ad una logica di sistema, sia sotto il profilo della salvaguardia ambientale che sotto l'aspetto della valorizzazione socio-economica.

Per questo motivo il PTCP riconosce al **sistema provinciale delle aree protette** un ruolo fondamentale nella sperimentazione dell'integrazione tra politiche ambientali ed economiche ed in particolare per lo svolgimento delle seguenti funzioni:

- Costituire la struttura portante della rete ecologica di livello sia provinciale che europeo (Rete Natura 2000) delle quali il sistema delle aree protette rappresenta l'insieme dei nodi ecologici che rivestono valore strategico ai fini della conservazione della biodiversità nel territorio provinciale;

- Rappresentare la struttura territoriale e gestionale di eccellenza in cui prioritariamente favorire la creazione un sistema integrato di offerta di servizi di qualità, con particolare riferimento all'offerta turistica, agrituristica, ricreativa, culturale, didattico-scientifica, ma anche gastronomica e di produzioni tipiche;
- Costituire un sistema di aree protette gestito e coordinato in modo unitario, in collaborazione tra gli Enti gestori delle singole aree e la Provincia, nel quale ciascuna area svolga un proprio specifico ruolo, in sinergia con le altre e cooperi alla realizzazione di una comune rete di promozione, di offerta di fruizione e di servizi strutturata a livello di sistema, che consenta la realizzazione di una sperimentazione coordinata di programmi e processi di sviluppo socio-economico ed ambientale sostenibile, come più sopra citato.

La disciplina specifica in merito alla salvaguardia e valorizzazione nonché alle destinazioni e trasformazioni ammissibili del territorio compreso nelle aree protette, è stabilita dagli atti istitutivi e dai piani, programmi e regolamenti previsti dalle specifiche leggi che regolano la materia.

In particolare per i Parchi regionali istituiti, il PTCP recepisce i Piani Territoriali del Parco approvati ai sensi della L.R. 11/88 che costituiscono stralcio, per il territorio cui ineriscono, del PTCP ed hanno valore di piano paesistico.

I Comuni pertanto, come prevede la normativa vigente, devono adeguare i propri strumenti di pianificazione alle disposizioni contenute nei Piani Territoriali dei Parchi regionali e loro varianti approvati, concorrendo attivamente alla gestione dell'area protetta.

#### **A.2.4.3 Tutela di altri sistemi, zone ed elementi**

Il PTCP, ai sensi dell'art. 24 della L.R. 20/2000, dando piena attuazione alle prescrizioni del PTPR, costituisce, in materia di pianificazione paesaggistica, l'unico riferimento per gli strumenti comunali di pianificazione e per l'attività amministrativa attuativa.

Il Titolo 7 in particolare tratta della tutela dei sistemi, zone ed elementi "altri" rispetto a quelli di cui ai titoli precedenti (unità di paesaggio, aree protette, sistema idrografico, dissesto idrogeologico), in quanto, unitamente a questi, costituisce l'insieme dei contenuti di carattere ambientale e paesaggistico del piano paesistico regionale e a cui il PTCP dà così piena attuazione.<sup>10</sup>

I contenuti specifici del Titolo 7 (con relativa rappresentazione cartografica in tavola 1) sono: il sistema di crinale e il sistema collinare, il sistema forestale e boschivo, le zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale e le zone di particolare interesse naturalistico e paesaggistico della pianura, le zone di tutela naturalistica, i crinali, calanchi e dossi; oltre alla viabilità panoramica, di cui all'Allegato C, e le particolari disposizioni per il divieto di installazioni pubblicitarie.

Relativamente ai contenuti sopra elencati il PTCP ha approfondito, specificato ed integrato dal punto di vista sia cartografico che normativo alcuni aspetti qui sintetizzati. Innanzitutto è stata aggiornata la base cartografica che individua il Sistema forestale e boschivo (art. 7.2), e che sostituisce l'analogo tematismo riportato in tavola 2 del

---

<sup>10</sup> A completamento del recepimento dei contenuti del piano regionale vi è inoltre il titolo 8 del PTCP che tratta la tutela del sistema storico ed archeologico.

PTPR: si tratta della riproduzione di sintesi della **Carta forestale** di cui è dotata la Provincia elaborata in attuazione della specifica direttiva di cui al comma 4 dell'art. 10 del PTPR e costituisce (nel dettaglio su CTR a scala 1:10.000) il riferimento per le specifiche disposizioni in materia forestale definite dalla legislazione vigente.

Un secondo importante contributo del PTCP rispetto ai contenuti cartografici è stato l'analisi delle caratteristiche dei territori individuati come **Aree studio** nella Tav. n. 1 del PTPR, al fine di individuare disposizioni coerenti con le finalità e gli obiettivi di tutela dello stesso Piano. Tale studio, previsto dal PTPR, si è basato in primo luogo sulla redazione di una carta della vegetazione dei territori della collina e della montagna della Provincia di Bologna, finalizzata alla valutazione della qualità ambientale dei diversi ambiti territoriali considerati<sup>11</sup>. Da tale analisi è emersa una valutazione sulla naturalità e sulla biodiversità delle diverse aree di studio che ha portato ad integrazioni e ampliamenti della delimitazione stessa delle aree di studio individuate nella cartografia del piano regionale, e alla loro individuazione come "zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale" o come "zone di tutela naturalistica", così come individuate dal PTCP nella tav. 1.

Un terzo aspetto, infine, è la definizione da parte del PTCP di una nuova tipologia di zona, la "*Zona di particolare interesse naturalistico e paesaggistico della pianura*" (art. 7.4), che si connota per le specifiche finalità di conservazione e miglioramento della biodiversità. Tale zona costituisce, per l'ambito di pianura, il recepimento e l'integrazione della "Zona di interesse paesaggistico-ambientale" di cui all'art. 19 del PTPR, caratterizzandosi oltre che per i valenze paesaggistici anche per quelle naturalistiche ed ecologiche. Essa infatti è costituita da parti strutturali della Rete ecologica di scala provinciale di cui alla tav. 5 e al Titolo 3 delle norme, quali i "nodi ecologici complessi" e le "zone di rispetto dei nodi". La norma relativa di tutela per tale nuova zona non detta vincoli a priori, ma dispone, in assoluta sintonia con la norma relativa alle zone ex art. 19 del piano paesistico, che le trasformazioni ammissibili, di tipo infrastrutturale, impiantistico, urbanistico ed edilizio, risultino comunque compatibili con le finalità della zona stessa. A tale scopo il piano provinciale fornisce una metodologia specifica di valutazione da elaborare in base all'Analisi ecologico-territoriale, di cui all'Allegato 1.

---

<sup>11</sup> E' stata effettuata per ciascuna area di studio un'analisi floristica basata su circa 220 taxa (corrispondenti a poco meno del 15% dei taxa complessivi che si stima facciano parte della flora dell'Emilia-Romagna, nelle diverse fasce altitudinali) al fine di stabilire il grado di naturalità e di biodiversità di ciascuna delle aree. Il lavoro è stato svolto in due principali fasi riguardanti:

- Il calcolo del numero delle specie censite per ciascuna area sulla base dell'esame di banche dati floristiche e di nuovi rilevamenti effettuati nelle aree di studio;
- L'analisi completa dei dati disponibili con il tracciato di un grafico ottenuto stimando i parametri (densità floristica delle aree di studio e superficie delle aree stesse) con il metodo dei minimi quadrati e tendenza lineare. Ciò ai fini di ottenere un confronto oggettivo e sulla base dei dati disponibili tra le aree di studio che verranno "classificate" in base al contenuto di diversità floristica.

Successivamente è stata effettuata una specificazione dell'analisi sull'area della media Valle del Savena, in considerazione delle particolari caratteristiche naturalistiche e paesaggistiche riscontrate sia nell'analisi della vegetazione sia nell'applicazione dell'analisi floristica.

Da tale analisi è emersa una vera e propria graduatoria basata sulla naturalità e sulla biodiversità delle diverse aree di studio.

### A.2.5 Tutela delle risorse storiche ed archeologiche

Il tema della tutela delle risorse storiche ed archeologiche del territorio provinciale è disciplinato dal Titolo 8 delle norme del PTCP, il cui articolato riprende in linea generale la struttura dei corrispondenti articoli del piano paesistico regionale, in particolare gli artt. 21, 22, 23 e 24 del Titolo IV. Il piano provinciale non si limita a recepire il piano regionale ma lo integra in molte parti, sia in fase di approfondimento conoscitivo di cui al cap. C.1.2 del Quadro conoscitivo e successivamente nella predisposizione della cartografia di piano, che nella elaborazione della disciplina di tutela, soprattutto alla luce dell'attuale quadro legislativo di riferimento.

Le disposizioni della L.R. 20/2000 al Capo A-II infatti trattano le tematiche storiche con un approccio sistemico al fine di una lettura complessiva dell'organizzazione storica del territorio, attraverso l'individuazione e il recupero della rete degli elementi storici ancora leggibili. Tale approccio ha consentito al PTCP di predisporre una disciplina generale di tutela che non vuole entrare in conflitto con le trasformazioni ma chiede a queste di risultare coerenti agli assetti storici individuati, ponendosi come stimolo qualitativo alla pianificazione e progettazione dei nuovi interventi insediativi e infrastrutturali.

La stessa disciplina generale di tutela del PTCP inoltre vuole promuovere la valorizzazione degli elementi del sistema insediativo storico attraverso l'individuazione di reti funzionali di fruizione del territorio provinciale, in particolare di quello rurale, e l'attuazione di specifici progetti di tutela e valorizzazione, secondo gli obiettivi e gli indirizzi individuati dallo stesso PTCP per ciascuna Unità di paesaggio.

Il PTCP riporta in tavola 1, e negli Allegati D, E, F delle norme e degli Allegati 2, 3 della presente relazione, l'individuazione di scala provinciale degli elementi di valore storico, unitamente ad una proposta di metodologia di analisi, da recepire e integrare a livello comunale, ed elabora una disciplina generale di tutela da specificare nei singoli PSC.

Entrando nel merito dei singoli articoli del Titolo 8, si ritiene utile soffermarsi su alcuni contenuti originali del PTCP a integrazione delle individuazioni e disposizioni del PTPR, elaborati con il concorso dell'IBACN, della Soprintendenza ai Beni Archeologici e della Soprintendenza ai Beni Architettonici.

L'individuazione delle *zone ed elementi di interesse archeologico (art. 8.2)*, riportata in tavola 1 e nell'Allegato D delle norme, costituisce revisione e aggiornamento dell'analogo tematismo trattato dal piano paesistico regionale, compreso l'aggiornamento al 2001 delle aree oggetto di vincolo archeologico ai sensi del Decreto Legislativo 490/99 (ex L. 1089/39). Il PTCP inoltre definisce una nuova categoria di tutela relativa ad una fascia di rispetto che si estende per 30 m. ai lati della via Emilia, escludendo il territorio urbanizzato e in corso di urbanizzazione. In tale parte di territorio, che risulta ad alto rischio archeologico trattandosi di fatto della più importante "arteria di traffico dell'antichità", in cui sono anche compresi i raccordi con gli assi viari trasversali collegati al sistema centuriato di pianura, appare necessario eseguire sondaggi esplorativi preliminarmente all'attuazione delle previsioni urbanistiche ed edilizie, rivolti ad accertare l'esistenza di materiali archeologici e la compatibilità dei progetti di intervento con gli obiettivi di tutela e valorizzazione.

L'individuazione dei *centri storici (art. 8.3)*, riportata in tavola 1 e nell'Allegato E delle norme, che sostituisce l'inventario del PTPR, si basa su specifici sopralluoghi che hanno permesso di rilevare la presenza di elementi utili alla classificazione come

centro storico delle località indagate, quali: la qualità architettonica dell'edilizia; la fisionomia complessiva dell'abitato in rapporto allo spazio esterno e ad altri elementi culturali del paesaggio circostante; il rapporto esistente tra spazi privati e spazi pubblici o comunque di uso comune, che rileva la presenza di un luogo di aggregazione anche di minima entità nel quale la comunità degli abitanti si riconosce. La complessità delle caratteristiche dei centri o nuclei individuati ha quindi richiesto, in fase di definizione della specifica norma di tutela, la distinzione tra:

- centro o nucleo storico "semplice";
- centro o nucleo storico "complesso" costituito dall'agglomerato antico e dagli elementi storici esterni all'edificato fortemente connessi e qualificanti la storia e la fisionomia del sito, nonché dagli spazi ancora liberi o leggibili interclusi;
- centri o nuclei storici "in relazione tra loro" dal punto di vista storico, funzionale o percettivo, con eventuali elementi di connessione ancora riconoscibili.

Tale casistica è conseguenza dell'attenzione rivolta al ruolo territoriale che tali centri storici rivestono, in coerenza con le disposizioni regionali che richiedono l'individuazione, oltre che dei perimetri dell'edificato storico, anche delle aree che ne costituiscono l'integrazione storico-ambientale e paesaggistica; attenzione che non era presente nelle indicazioni della norma del piano paesistico.

L'individuazione delle *zone di interesse storico testimoniale* (art. 8.4), riportata in tavola 1, integra, ampia e specifica l'individuazione cartografica del piano paesistico per quanto riguarda in particolare gli usi civici delle partecipanze nel sistema di pianura e dei consorzi utilisti nel sistema montano e di crinale.

L'individuazione degli *elementi di interesse storico testimoniale* (art. 8.5), riportati in tavola 1 e nell'Allegato F delle norme e nell'Allegato 2 della presente relazione, è uno strato informativo proprio del piano provinciale; il piano riporta la viabilità e i canali storici di scala provinciale, i principali complessi storici architettonici non urbani e una prima individuazione degli edifici di interesse storico-architettonico. La norma relativa, unitamente alla metodologia di analisi, definisce indirizzi specifici per la tutela delle diverse tipologie di beni nonché per la loro valorizzazione, anche quale opportunità di fruizione culturale del territorio provinciale, e in particolar modo degli ambiti agricoli periurbani.

In tal senso il PTCP pone una specifica attenzione ai "*complessi architettonici storici non urbani*", quali ville, palazzi, castelli, ecc., per il loro valore artistico-culturale e per il ruolo territoriale di elementi ordinatori di vaste porzioni del paesaggio rurale bolognese. La norma dispone infatti la salvaguardia anche dei segni storici che identificano l'impianto territoriale di pertinenza di tali complessi, in coerenza con l'approccio di lettura sistemica degli elementi di valore, ed individua quei complessi architettonici di particolare pregio, e attualmente in stato di degrado e abbandono, per i quali la Provincia si incarica di promuovere specifici progetti di recupero e valorizzazione per funzioni metropolitane qualificanti o a servizio della fruizione del territorio rurale, da attuare in accordo con i Comuni e gli altri Enti e soggetti privati interessati (riportati in tav. 3).

Infine, ma non meno importante, per alcune tipologie di elementi storici, quali la viabilità minore, i canali storici e le sistemazioni agrarie tradizionali, la norma relativa del PTCP promuove il mantenimento e/o recupero anche per funzioni di raccordo ecologico di scala locale, in sintonia con le norme specifiche di cui al titolo 3.

Nell'ambito della tutela dei sistemi insediativi storici caratterizzati dalla presenza di assi viari di valore storico e culturale, si segnala che la proposta della Comunità Montana Cinque Valli di "Progetto di sviluppo sostenibile Futa e dintorni" è da ritenersi di valore intercomunale e provinciale.

## **A.2.6 Qualità ambientale degli insediamenti: qualità dell'aria, rumore, inquinamento elettromagnetico**

### **A.2.6.1 La qualità dell'aria**

L'obiettivo generale del PTCP in tema di qualità dell'aria è di contribuire, sia con indicazioni generali che con prescrizioni specifiche (sempre comunque in sintonia con il *Piano di risanamento della qualità dell'aria* di prossima predisposizione), ad una ormai consolidata e condivisa politica di interventi rivolti al controllo e alla riduzione stabile delle emissioni, come previsto anche dai protocolli internazionali e dalle direttive comunitarie. Naturalmente, ridurre le emissioni significa intervenire sulle fonti, e in particolare su quei settori che maggiormente contribuiscono al fenomeno dell'inquinamento atmosferico, quali i trasporti, le attività produttive e la combustione degli impianti di riscaldamento.

In materia di emissioni in atmosfera, il PTCP si pone così l'obiettivo di coordinare diverse discipline ed attività: la pianificazione urbanistica e territoriale, la programmazione energetica e della mobilità, la gestione delle problematiche connesse al riscaldamento e all'industria, e le emissioni di gas di serra.

La Provincia di Bologna, tramite il PTCP e gli specifici piani di settore, contribuisce infatti ad incentivare l'introduzione di tecnologie innovative e a ridotto consumo energetico, a finanziare specifici studi settoriali, a promuovere comportamenti "virtuosi" delle imprese (certificazioni ambientali: EMAS, ISO 14000, ecc.).

Tuttavia, mentre nel settore energetico e produttivo, industriale ed agricolo, può essere suggerito l'impiego di tecnologie innovative, già oggi largamente disponibili, e l'utilizzo di incentivi e manovre fiscali per ridurre le emissioni nel settore dei trasporti non è sufficiente operare sull'aspetto tecnologico e sulla qualità dei combustibili, ma occorre intervenire decisamente sulle strategie del settore, in particolare sulle cause di una mobilità straordinariamente monomodale (su gomma), concentrata nelle aree urbane ad alta concentrazione di popolazione.

Per tale motivo non si è ritenuto opportuno inserire nelle Norme di Attuazione del PTCP specifici indirizzi e direttive in materia di qualità dell'aria che invece costituiscono parte integrante delle indicazioni riguardanti il tema dell'accessibilità del territorio.

Obiettivo generale del PTCP è infatti raggiungere e garantire la sostenibilità del sistema della mobilità delle persone e delle merci (art.12.1) in particolare riducendo il contributo del settore dei trasporti alle emissioni di gas climalteranti, incentivando le modalità di spostamento più efficienti dal punto di vista ambientale ed economico e garantendo la sicurezza della mobilità per tutti gli utenti.

**Priorità e obiettivi**

La definizione delle strategie per la riduzione dell'inquinamento atmosferico è guidata dagli impegni internazionali assunti dal nostro Paese e da un articolato sistema di provvedimenti nazionali (D.Lgs 4 agosto 1999 n.351 "Attuazione della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente", DM 2 Aprile 2002 n.60 "Recepimento della direttiva 1999/30/CE del Consiglio del 22 aprile 1999 concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo e della direttiva 2000/69/CE relativa ai valori limite di qualità dell'aria ambiente per il benzene ed il monossido di carbonio", DM 20 settembre 2002 " D.Lgs 315/99 valutazione e gestione della qualità dell'aria - organismi incaricati" e DM 1 ottobre 2002 n.261 "Regolamento recante le direttive tecniche per la valutazione preliminare della qualità dell'aria ambiente, i criteri per l'elaborazione del piano e dei programmi di cui agli articoli 8 e 9 del D.Lgs 351/99") e regionali (DGR del 15 maggio 2001 n.804 "Approvazione delle linee di indirizzo per l'espletamento delle funzioni degli Enti locali in materia di inquinamento atmosferico di cui agli artt.121 e 122 della L.R.3/99, L.R. 3/99). All'interno di questo contesto normativo, la Provincia è impegnata nella redazione della Valutazione Preliminare della Qualità dell'Aria e del Piano di Risanamento e Tutela della Qualità dell'Aria, al fine di assicurare un elevato livello dell'ambiente e della salute umana mediante la modifica dei modelli di produzione e consumo, l'utilizzo congiunto di misure di carattere prescrittivo, economico e di mercato, la partecipazione e il coinvolgimento delle parti sociali e del pubblico e la previsione di adeguate procedure di autorizzazione, ispezione e monitoraggio (art.3 DM 1 ottobre 2002 n.261).

**Politiche e azioni**

Il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità in materia di qualità dell'aria dipende dai progressi attesi nei settori Industria, Trasporti, Energia, Agricoltura, Rifiuti, Ambiente Urbano, ed in particolare dalle politiche e dalle azioni che possono portare ad una riduzione netta delle emissioni.

Oltre a provvedimenti urgenti di limitazione alle emissioni, utili per ridurre temporaneamente le emissioni e segnalare le situazioni di criticità, è indispensabile assumere scelte di carattere strutturale. Come anticipato precedentemente, tali azioni e politiche finalizzate al miglioramento/mantenimento della qualità dell'aria saranno oggetto del Piano di Risanamento e Tutela della Qualità dell'Aria. In tale ambito, saranno formulati scenari alternativi (anche mediante l'utilizzo di modelli di dispersione degli inquinanti in atmosfera) e saranno valutati gli effetti delle misure di risanamento strutturale della qualità dell'aria.

In particolare, tra le azioni che verranno prese in considerazione, si riportano quelle evidenziate come prioritarie sulla base del Rapporto sulla Qualità dell'Aria della Provincia di Bologna 2000/2001:

Provvedimenti di breve-medio periodo

- aumentare l'efficienza tecnico-economica e la capacità delle reti di trasporto pubblico, al fine di conferire al servizio un grado elevato di qualità, flessibilità e

rispondenza alle esigenze dell'utenza e quindi di sostituire l'uso di mezzi privati; maggiore attenzione deve essere attribuita al sistema di trasporto collettivo su ferro (ferrovie e tramvie), soprattutto sui collegamenti ad elevata intensità di domanda, che dal punto di vista strettamente energetico ed ambientale è sicuramente più conveniente;

- razionalizzare la rete di trasporto attraverso un migliore uso di tutte le risorse disponibili, compresa la riconversione a fonti energetiche alternative, con l'obiettivo di rendere più efficiente il funzionamento dell'intero sistema; maggiore attenzione deve essere conferita allo sviluppo del trasporto intermodale dei passeggeri ed in particolare al potenziamento dei collegamenti infrastrutturali ai bordi delle città tra reti urbane ed extraurbane, nonché al miglioramento delle connessioni tra linee di trasporto pubblico;
- favorire accordi con università, scuole, aziende, enti, per incentivare gli abbonamenti ai mezzi pubblici;
- introdurre sistemi tecnologici per la priorità semaforica dei bus e interventi di modifica delle sedi stradali di penetrazione urbana (al fine di consentire corsie riservate ai bus e l'eliminazione delle "strette" e delle code),
- incrementare i parcheggi scambiatori (mezzi privati-mezzi pubblici gomma-ferro e gomma-gomma) e i parcheggi per biciclette nelle aree urbane, in ogni luogo pubblico (stazioni, fermate del bus, ecc.);
- razionalizzare la distribuzione delle merci, attraverso la realizzazione di piattaforme logistiche e l'introduzione di adeguati modelli gestionali e organizzativi;
- introdurre provvedimenti per la diffusione (almeno all'interno delle città e dei nuclei urbani principali) della mobilità pedonale e ciclabile (in combinazione anche con i mezzi pubblici);
- adottare misure di tariffazione della sosta stradale e dell'accesso a strade ed aree per garantire la concorrenza e la complementarità tra i modi di trasporto urbano;
- rendere fattiva l'istituzione presso tutte le aziende e gli enti pubblici con più di trecento dipendenti e le imprese con oltre ottocento dipendenti, di un Mobility Manager, che ottimizzi gli spostamenti sistematici dei dipendenti, riducendo l'uso dell'auto privata e adottando il "piano degli spostamenti casa-lavoro";
- agevolare l'utilizzazione comune di autovetture (car pooling), attraverso la predisposizione di corsie preferenziali e di spazi riservati per la sosta o l'applicazione di tariffe ridotte per la sosta e/o per la circolazione;
- ridistribuire temporalmente gli spostamenti attraverso la modifica degli orari di inizio e termine delle attività lavorative e scolastiche con l'obiettivo finale di abbattere le punte di traffico;
- fluidificare il traffico tramite l'applicazione di schemi di circolazione efficaci, l'adeguamento della capacità degli accessi delle intersezioni più critiche, l'eliminazione della sosta su strada e l'applicazione del coordinamento semaforico;
- promuovere l'utilizzo di mezzi innovativi per il trasporto collettivo ad emissioni ridotte;
- istituire sistemi collettivi di trasporto, come il taxi collettivo, il bus a chiamata, il car-sharing.

Interventi di lungo periodo

- realizzare nuove infrastrutture, tra cui: reti di trasporto rapido di massa su sede fissa, potenziamento della rete ferroviaria metropolitana, creazione di nuove infrastrutture di interscambio, in particolare parcheggi;
- razionalizzare la rete viaria urbana al fine della rimozione delle criticità;
- riallocare le funzioni urbane, mediante interventi volti a favorire modelli insediativi compatti anziché decentrati e, contestualmente, la configurazione polifunzionale degli insediamenti di equilibrio tra case, posti di lavoro e strutture cittadine, con l'obiettivo di incidere sulla struttura degli spostamenti aggredendo a monte il problema della congestione.

La valutazione dell'impatto delle azioni di piano sulla qualità dell'aria e sulla salute della popolazione viene implementata attraverso il sistema di indicatori individuato nella procedura di VALSAT quantitativa che costituisce parte integrante del PTCP.

#### **A.2.6.2 - Il rumore**

Si verifica, nelle aree urbane, un incremento dei livelli di inquinamento acustico che, in molti casi, ha superato i limiti di tollerabilità. L'inquinamento si è diffuso nello spazio, interessando quartieri periferici e suburbani, e nel tempo, interessando anche il periodo del riposo notturno, i giorni festivi e la fascia dedicata alle attività ricreative.

L'inquinamento da rumore, peraltro, raggiunge i livelli più elevati e determina l'insorgenza dei maggiori danni e fastidi proprio nelle zone a più intensa attività, e cioè dove maggiore è anche l'inquinamento dell'aria.

Naturalmente, la contaminazione da rumore è massima in corrispondenza delle sedi stradali e dei siti industriali, mentre all'interno degli edifici civili è generalmente minore. L'esposizione –anche questo è comprensibile- varia considerevolmente di città in città e da un quartiere all'altro, in funzione dei diversi stili di vita e delle abitudini.

Le indagini condotte a Bologna (più di mille punti di rilevazione) hanno posto in evidenza che la quasi totalità della popolazione è esposta a livelli di rumore superiori ai 60 dBA, con il 41% esposto a 65-70 dBA e l'11% ad oltre 70 dBA. Nelle aree più critiche, quelle interessate dalla viabilità principale, il valore di 70 dBA è superato nell'84% dei casi.

#### **Priorità e obiettivi**

La priorità principale consiste nella riduzione generalizzata delle emissioni e dell'esposizione, con riferimento alle diverse aree ed attività urbane, attraverso l'urgente allineamento ai limiti dettati dalla legge nazionale. Occorre poi ridurre la percentuale della popolazione esposta a livelli eccessivi di rumore.

Anche in questo caso, come in quello dell'inquinamento atmosferico, la modifica degli atteggiamenti e dei modelli di consumo è naturalmente indispensabile, perché la rinuncia consapevole a beni di consumo e ad abitudini rumorose è spesso l'unico mezzo possibile per ricondurre l'ambiente a parametri di qualità accettabili.

#### **Azioni**

Affrontare il problema del rumore in ambiente urbano è molto complesso, a causa del numero delle sorgenti, e la loro difficile caratterizzazione.

Si può tuttavia dire che il tema del governo dell'ambiente urbano, dal punto di vista acustico, ha quattro priorità:

- la definizione della cosiddetta “zonizzazione acustica”, vale a dire la suddivisione del territorio in aree urbanisticamente omogenee, da assoggettare a limiti acustici differenziati;
- l'elaborazione di una “mappa acustica”, consistente nella descrizione topografica dei livelli acustici, da confrontare con i limiti di zonizzazione acustica del punto precedente;
- la realizzazione di “mappe del rischio”, che consentano di valutare l'effettivo impatto sulla salute delle popolazioni esposte;
- la pianificazione degli interventi di risanamento, in particolare indirizzata alle infrastrutture, come aeroporti, strade e ferrovie.

Il Piano dovrà dunque dettare indirizzi ai Comuni per l'espletamento di queste priorità, ai fini della rappresentazione delle aree a diversa dinamica evolutiva, nonché indirizzi per l'eventuale risanamento delle aree rumorose, attraverso il concerto tra competenze politiche, tecniche, economiche e sociali.

L'approccio corretto rimane tuttavia connesso alla prevenzione, rendendosi pertanto necessario esaminare la questione acustica nell'ambito dei processi decisionali di intervento sul territorio, ad ogni livelli di decisione (scelta della morfologia degli insediamenti, delle modalità di accesso, delle tipologie architettoniche, ecc.). Si tratta, anche in questo caso, di promuovere un'azione integrata di pianificazione: i piani di zonizzazione e di risanamento acustico richiedono relazioni dirette con i piani urbanistici, con i piani della mobilità, con i piani energetici.

E' infine necessario promuovere strumenti di monitoraggio dello stato di attuazione della normativa, per evidenziare situazioni di inadempienza o particolarmente critiche, anche allo scopo di una migliore redistribuzione delle risorse economiche destinate al risanamento dell'ambiente. Indirizzi di Piano anche su questa materia potranno dunque risultare particolarmente utili.

### **A.2.6.3 L'inquinamento elettromagnetico**

I possibili effetti sulla salute dell'esposizione a campi elettromagnetici statici, a frequenze estremamente basse (ELF), a radiofrequenze (RF) e a microonde (MW) sono ormai una problematica di diffuso interesse politico e sociale.

Al proposito, a seguito di un'accurata analisi del lavoro di ricerca e dei risultati finora ottenuti, l'OMS ha confermato che, mentre i campi EM di elevata intensità possono costituire un rischio per la salute, a causa del riscaldamento dei tessuti, delle possibili scariche e delle correnti indotte, non sono dimostrabili effetti scientificamente certi per quanto riguarda l'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici di bassa intensità<sup>12</sup>.

Tuttavia, l'assenza di completo accordo sulla materia, non consente di fornire garanzie definitive: l'OMS ha perciò segnalato la necessità, anche in ragione dell'alta percezione di rischio generalmente diffusa, di un impegno ulteriore e dirimente nello sviluppo di

---

<sup>12</sup> Per “bassa” s'intende un'intensità minore dei valori previsti dalla Raccomandazione del Consiglio Europeo del luglio 1999.

ricerche per la valutazione degli effetti dei campi EM sull'uomo, raccomandando metodologie di studio standardizzate e confrontabili.

In ogni caso, gli effetti cosiddetti acuti e temporanei sono noti, riguardando livelli di esposizione elevati, generalmente non presenti nella vita quotidiana, e sono comunque controllati dalle raccomandazioni internazionali ed europee. Sono invece oggetto di preoccupazione e di percezione di rischio gli effetti di esposizioni prolungate (croniche) a livelli bassi. Questa diffusa percezione crea un forte allarme sociale, che va interpretato e governato con risposte efficaci. L'attività di controllo ambientale e sanitario è fondamentale in questa direzione, per verificare il rispetto delle norme e per assicurare la corretta informazione ai cittadini e agli amministratori.

### ***Priorità, obiettivi ed azioni***

Occorre affrontare il problema dei rischi sanitari da inquinamento elettromagnetico in due modi: da una parte sostenendo lo sviluppo tecnologico in grado di ridurre le emissioni, dall'altra mettendo in atto politiche di controllo e di approfondimento della attuale conoscenza del fenomeno.

In sostanza gli obiettivi sono:

- Migliorare la conoscenza del fenomeno e dell'attuale esposizione;
- Ridurre l'esposizione nelle situazioni considerate più critiche;
- Allentare la situazione di percezione e di conflitto attraverso una informazione qualificata e l'attivazione di strumenti di concertazione locale;
- Sviluppare e promuovere la diffusione di nuove tecnologie per migliorare l'efficienza delle sorgenti.

Le azioni finalizzate al controllo del fenomeno ed alla conoscenza delle attuali condizioni di esposizione, possono essere sintetizzate in due categorie:

- Attivazione dei risanamenti in tutte le situazioni "fuori norma" e pianificazione concertata delle nuove sorgenti;
- Controllo delle sorgenti esistenti, relative ad ogni tipo di emissione, ai fini di una adeguata conoscenza ambientale e della relativa prevenzione sanitaria;
- Valutare l'impatto di eventuali richieste di aumento di carico per gli elettrodotti esistenti.

## **A.2.7 Energia, cambiamenti climatici ed effetto serra**

L'obiettivo del PTCP in materia di energia, in coerenza con il *Piano Energetico - Ambientale Provinciale (PEAP)*, in corso di approvazione, consiste nel contribuire, con indicazioni generali e prescrizioni specifiche, ad una consolidata e condivisa politica energetica, basata sul contenimento dei consumi, sul miglioramento dell'efficienza nel consumo energetico, sulla riduzione delle emissioni di gas di serra, sulla razionalizzazione dei canali di trasferimento dell'energia.

In particolare, il PTCP si pone l'obiettivo di fornire il massimo impulso alla diffusione delle tecnologie innovative che sfruttano le fonti energetiche rinnovabili, tecnologicamente consolidate, disponibili sul mercato e adatte alle condizioni

geografiche e territoriali del territorio bolognese. A questo scopo, il PTCP contiene dispositivi di carattere normativo ed incentivante, intesi a definire misure specifiche finalizzate al risparmio energetico ed alla introduzione di tecnologie energetiche alternative alle fonti fossili.

Il tema energetico andrà pertanto trattato anche attraverso la regolamentazione dell'uso del suolo, soprattutto considerando le possibili sinergie che possono essere messe in campo in relazione alle caratteristiche geomorfologiche ed idrologiche dei luoghi, al sistema agricolo ed alla rete ecologica (utilizzo energetico di biomassa), alla localizzazione dei nuovi insediamenti (teleriscaldamento e cogenerazione) ed alla programmazione delle reti di distribuzione. In particolare, infine, dovrà essere valutata l'idoneità o meno di porzioni del territorio provinciale ad ospitare centrali termoelettriche.

### ***Priorità ed obiettivi***

In attuazione del Protocollo di Kyoto, e sulla base della decisione assunta successivamente dall'EU (decisione ratificata dal nostro paese con Legge 1 giugno 2002, n.120), l'Italia ha il compito di ridurre le proprie emissioni, entro il 2010, del 6.5% rispetto a quelle registrate nel 1990 (pari a 555 milioni di tonnellate). Poiché nel nostro paese le emissioni pro capite si collocano ad uno dei livelli più bassi dei paesi industrializzati, questo obiettivo si presenta come molto impegnativo. Considerando il livello tendenziale delle emissioni al 2010, stimato in circa 621 Mton equivalenti di CO<sub>2</sub>, la riduzione del 6.5% corrisponde a 103 milioni di tonnellate.

La Provincia di Bologna, dal canto suo, ha conosciuto rispetto al 1990 un incremento sia dei consumi di energia (+12,2%), che delle emissioni (+6%). Quest'ultimo dato porterebbe la percentuale di riduzione delle emissioni a livello locale al 2010 ad un +12,5%, aggravando pertanto una situazione già piuttosto grave.

Il PTCP si pone come obiettivi quelli di contribuire, con indicazioni generali e con prescrizioni specifiche, al contenimento dei consumi energetici, al miglioramento dell'efficienza nella produzione e nel consumo di energia ed alla riduzione delle emissioni di gas di serra.

In tal senso, fa proprie le indicazioni emerse dal PEAP e riguardanti, in generale, una corretta gestione dell'offerta e della domanda di energia ed in particolare, per quanto possibile nelle sue competenze, lo sviluppo del potenziale da fonti energetiche rinnovabili (FER) ed il risparmio energetico.

### **Sul lato offerta di energia**

In questi ultimi anni, il discorso delle infrastrutture atte alla produzione energetica ha avuto un fortissimo impulso, a seguito del nuovo quadro normativo che ha investito il contesto energetico nazionale ed internazionale. E' quindi importante definire, in linea generale, gli ambiti entro cui l'Amministrazione Pubblica, mediante gli strumenti di cui è dotata, può e deve muoversi all'interno di questo quadro normativo.

Infatti, il ruolo dei soggetti, pubblici e privati, che a vario titolo intervengono nel settore energetico deve necessariamente essere inserito nel quadro generale di liberalizzazione e creazione dei mercati unici di energia elettrica e del gas naturale, definiti a livello di Unione Europea, e attuati tramite decreti legislativi di recepimento:

- Decreto Legislativo 16 marzo 1999, n. 79 “Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica” (detto anche “decreto Bersani”);
- Decreto Legislativo 23 maggio 2000, n. 164 “Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell’art.41 della legge 17 maggio 1999 n. 144”.

Va subito precisato che i decreti legislativi di recepimento configurano un mercato “liberalizzato”:

- in assenza di un Piano Energetico Nazionale di riferimento (l’ultimo risale al 1988 e non è stato mai aggiornato), quindi in assenza di “scenari previsionali” di crescita o riduzione, nel lungo periodo, dei consumi finali e di indicazioni precise rispetto agli obiettivi strategici sul lato dell’offerta e della localizzazione ottimale degli impianti di produzione;
- in presenza di una nuova politica del decentramento agli Enti locali, avviata con la legge 59/97 (“Bassanini”), con una ridefinizione dei loro ruoli e funzioni anche in campo energetico (decreto legislativo 112/98).

E’ evidente, però, che è necessario valutare come le suddette funzioni possano essere incisive nel momento di orientare e selezionare le scelte energetiche sul territorio e/o a validare la coerenza localizzativa o di taglia degli impianti di produzione. In estrema sintesi, c’è il pericolo che gli Enti Locali rischino di non poter partecipare, se non marginalmente, alle decisioni sulla futura struttura energetica che si sta configurando nel nostro paese. In altre parole, in questo nuovo contesto “liberalizzato” (al quale si aggiungono tutti gli aspetti negativi introdotti di fatto dalla legge “Marzano”), mentre appare evidente il ruolo degli operatori energetici ed economici nella promozione d’iniziative, orientate ovviamente dai costi del combustibile e dalle economie di scala (impianti di potenza superiore ai 300 MW), risulta molto difficile valutare quale “peso specifico” possano assumere gli strumenti di pianificazione in mano ai governi locali nell’imporre un qualsiasi strumento “regolatore” della politica energetica sul territorio.

E’ quindi indispensabile approfondire quali siano i reali ruoli in mano alla Provincia a seguito della decentralizzazione amministrativa ed i criteri che questa potrà adottare in merito alle autorizzazioni per l’installazione di centrali di produzione di energia.

Sempre sul lato dell’offerta di energia, il PEAP, a conclusione del bilancio che si viene a determinare fra gestione della Domanda (azioni per il risparmio energetico e una maggiore efficienza nell’uso dell’energia) e Offerta ovvero sfruttamento del potenziale di FER disponibile sul territorio provinciale, sottolinea come rimanga da affrontare un deficit energetico di circa 500-600 MW da produrre con combustibili fossili in impianti di cogenerazione della taglia che si riterrà economicamente e ambientalmente più opportuna.

Il quadro che emerge dal bilancio energetico del PEAP segnala lo squilibrio esistente tra richiesta e produzione interna di energia, con particolare riferimento all’energia elettrica, e previsioni di deficit in aumento legato allo sviluppo dei consumi interni (vedi Scenario tendenziale considerato nel piano stesso). Questo squilibrio ha portato il PEAP a ragionare e a verificare la possibilità di sorta di obiettivo di “autonomia” (almeno) nella produzione di energia elettrica (per ovvi ed evidenti motivi non è possibile perseguire a scala provinciale l’autonomia energetica *tout court*).

Conseguentemente, anche nelle norme del PTCP si afferma come l'autonomia nella produzione di energia non debba essere ritenuta un obiettivo prioritario della Provincia ed inoltre che ciò non possa di per sé limitare l'installazione di nuovi impianti sul territorio.

Le linee guida da seguire per la definizione delle caratteristiche dei sistemi di produzione di energia elettrica dovrebbero portare alla costituzione di un parco impianti posto ad un livello di efficienza caratteristico delle migliori tecnologie disponibili e caratterizzato da un relativamente basso impatto sull'ambiente. Da questo punto di vista sono sicuramente da incentivare i sistemi che utilizzano fonti rinnovabili.

La Provincia ha attualmente sul proprio territorio una quantità di centrali che concorrono a soddisfare solo una quota limitata dell'energia elettrica richiesta.

Da un punto di vista di bilancio energetico, quindi, l'eventuale "autonomia" della provincia richiederebbe l'installazione di ulteriori centrali di taglia relativamente piccola. D'altra parte si ritiene che l'autonomia energetica della provincia non debba essere ritenuto un obiettivo prioritario che debba incentivare o limitare, di per sé, l'installazione di impianti.

Viceversa può essere opportuno "investire" sul potenziale di sostituzione che un nuovo impianto (più efficiente) ha rispetto a quelli esistenti, siano essi interni od esterni al territorio provinciale.

In generale, quindi, il criterio di scelta dovrebbe basarsi sulla diminuzione complessiva, sia interna che esterna alla provincia, dell'impatto ambientale.

Un altro obiettivo del PTCP consiste nel favorire la razionalizzazione del sistema di trasferimento e distribuzione dell'energia, eliminando anche le localizzazioni incompatibili e prevedendo la creazione di "corridoi tecnologici", in cui applicare politiche di: razionalizzazione del sistema di distribuzione dell'energia (creando sinergie tra localizzazione delle reti e uso del suolo); sperimentazione di criteri per la progettazione integrata di dotazione di servizi energetici e di insediamenti di qualità sotto il profilo paesistico-ambientale; incentivi all'eliminazione delle linee aeree in ambiti sensibili e ritenuti non idonei.

A tal proposito, le norme del PTCP riguardano la realizzazione – in larga parte attraverso la cogenerazione – di impianti di produzione di energia di taglia medio - piccola, ubicati in quei contesti ove maggiormente si addensano le attività industriali e commerciali; le norme riguardano inoltre l'ubicazione delle reti di trasmissione in aree ove il loro impatto sul territorio e sulle residenze sia minimo.

Per quanto riguarda le FER, va fatto un discorso a parte. Il D.Lgs. 79/99 (il cosiddetto decreto "Bersani") parla, tra le altre cose, degli aspetti relativi allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili. L'articolo 11, comma 1 e 2, definisce i criteri generali a cui gli importatori e i soggetti responsabili d'impianti di produzione di energia elettrica devono rispondere per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili (FER) e cioè che a partire dall'anno 2001 gli importatori e i soggetti responsabili degli impianti che, in ciascun anno, importano o producono energia elettrica da fonti non rinnovabili, hanno l'obbligo d'immettere nel sistema elettrico nazionale, nell'anno successivo, una quota prodotta da impianti da fonti rinnovabili e che tale obbligo si applica alle importazioni e produzioni di energia elettrica, al netto della cogenerazione, degli autoconsumi di

centrale e delle esportazioni, eccedenti i 100 GWh; tale quota è inizialmente stabilita al 2% dell'energia eccedente i 100 GWh e può essere acquistata in tutto o in parte da altri produttori. Quest'ultima prescrizione è stata maggiormente sviluppata nel DM 11 novembre 1999-Direttive, laddove si parla dei cosiddetti "certificati verdi".

L'utilizzo delle fonti rinnovabili è, quasi per definizione, molto legato al territorio e, quindi, il PTCP può sicuramente essere uno strumento idoneo per l'orientamento alla gestione di tali fonti.

Le fonti rinnovabili hanno avuto numerosi blocchi per il loro sviluppo. In alcuni casi, le barriere tecniche ed economiche sono state superate, mentre sono ancora spesso presenti delle barriere di tipo amministrativo, prime tra tutte quelle relative all'iter autorizzativo. E' proprio su queste che il Piano deve orientarsi, cercando di definire una vera priorità per lo sfruttamento di tali fonti.

Si ritiene, comunque, che vi siano due elementi da considerare con attenzione:

- alcune risorse rinnovabili (ad esempio, acqua e biomassa) possono essere utilizzate anche per altri scopi e possono essere soggette anche ad altri strumenti di pianificazione. E' quindi necessario un coordinamento tra i vari Piani cercando di trovare una compatibilità tra i diversi usi possibili. Ad esempio, un piano di recupero del territorio che si appoggi sull'incremento delle superfici boscate deve inserire, tra i suoi obiettivi, anche la possibilità di impiego delle biomasse a fini energetici;
- è necessario che le installazioni rispettino le condizioni di compatibilità ambientale prescritte dalle disposizioni vigenti. Tali condizioni di compatibilità, però, vanno viste in un contesto non esclusivamente localistico, nel senso che si deve dare molta importanza agli impatti che tali fonti (gli impianti che le utilizzano) contribuiscono ad evitare. Anche in questo caso, è necessario, come accennato in un punto precedente, che il PTCP assuma un approccio globale. Un caso tipico può riguardare un parco eolico, dove l'unico vero impatto viene considerato essere quello visivo. Al di là della *oggettiva soggettività* di tale tipo di impatto (come dimostrato da numerose ricerche al riguardo), è necessario che questo venga valutato in un contesto generale pensando, ad esempio, agli impatti che impianti di questo genere possono contribuire a ridurre (impatti ben più quantificabili come quello relativo alle emissioni piuttosto che allo sfruttamento delle risorse non rinnovabili).

Alla luce di tali considerazioni, il PTCP deve orientare gli strumenti di pianificazione comunale verso l'apertura, ove ne esistano le condizioni, all'impiego delle rinnovabili.

Si tenga anche presente l'accordo tra Ministero Ambiente e Ministero Beni Culturali e Ambientali, volto all'opportuno inserimento delle rinnovabili anche in zone protette.

Non da ultimo, si devono considerare anche le ricadute sul recupero e sulla tutela del territorio che un'opportuna gestione delle rinnovabili può inserire in aree marginali, come pure la ricaduta economica.

Secondo il PEAP, si riscontra una significativa disponibilità di FER su tutto il territorio provinciale. Si tratta di biomassa, sia forestale che soprattutto agricola (nel primo caso, si considerano sfruttabili i residui da coltivazioni cerealicole, fruttifere e vitigni; nel secondo, si sfrutta il legname derivante dalla corretta gestione dei boschi, con la conversione del ceduo a fustaia; l'obiettivo al 2010 è di produrre 792 GWh annui); di fonte eolica (sono disponibili 10-15 km lineari di crinale appenninico; l'obiettivo al 2010

è di produrre 125 GWh elettrici annui); di fonte solare, sia termica che fotovoltaica (vi sono condizioni di irraggiamento favorevoli su tutto il territorio della provincia; di particolare interesse, la tecnologia solare termica, che è ormai una tecnologia matura e dal prezzo accessibile; con questa si possono produrre nel 2010 almeno 9,8 GWh termici; con il fotovoltaico invece circa 5,8 GWh elettrici); di cogenerazione (il potenziale è elevato su tutto il territorio; interessante è l'abbinamento di questa tecnologia con il teleriscaldamento).

Riassumendo, le norme del PTCP riguardano l'integrazione delle FER nel layout urbano, ed in particolare negli edifici (integrazione, ad esempio, della fonte solare termica nelle abitazioni, ecc.), ed inoltre il superamento delle barriere amministrative che, in molti casi, ne hanno limitato l'utilizzo (non sono infatti tanto le barriere di tipo tecnologico quanto quelle di tipo amministrativo ad averne ostacolato la diffusione; a tal proposito, il PTCP si pone sia come strumento ordinatore della pianificazione subordinata – ossia la pianificazione di settore –, che come strumento orientativo della pianificazione comunale, atto a favorirne un impiego più generalizzato).

### **Sul lato domanda di energia**

Per quanto riguarda il tema degli usi energetici del sistema insediativo, è possibile dare indicazioni riguardo agli standard energetici, sicuramente in relazione alle tecniche di costruzione dei nuovi insediamenti, ma forse anche riguardo agli usi energetici in generale.

Un corretto concetto di risparmio energetico negli edifici comprende sia sistemi passivi che attivi. Prima di tutto il fabbisogno termico dell'edificio deve essere ridotto tramite opportune azioni sull'involucro edilizio. In una seconda fase, si devono applicare le migliori tecnologie possibili per coprire la nuova domanda di energia.

La maggior parte degli edifici esistenti sono caratterizzati da elevati consumi termici, sia a causa delle dispersioni di calore per trasmissione attraverso le pareti, i tetti, il pavimento e le finestre sia per le perdite di calore per ventilazione attraverso le fessure dell'involucro. Le azioni rivolte al miglioramento dell'aspetto energetico dell'edificio sono quindi prevalentemente legate alla riduzione delle dispersioni termiche tramite isolamento termico e tramite aperture finestrate più resistenti al passaggio del calore. Un attento rinnovo della facciata di un edificio comporta una riduzione della trasmittanza della parete e le perdite dovute alla ventilazione possono essere minimizzate, migliorando inoltre la qualità dell'aria all'interno.

Per i nuovi edifici le prestazioni energetiche, in termini di massimo fabbisogno stagionale, sono definite dalla legge n. 10 del 1991. Tuttavia un'attenta progettazione consente di ottenere fabbisogni ancora più bassi con conseguenti risparmi energetici ed economici non trascurabili.

Un campo su cui intervenire riguarda le prescrizioni o raccomandazioni sugli edifici che fissino criteri generali tecnico-costruttivi, tipologici ed impiantistici idonei a facilitare e valorizzare l'impiego di fonti energetiche rinnovabili ed assimilate per il riscaldamento, il raffrescamento, la produzione di acqua calda sanitaria, l'illuminazione, la dotazione di apparecchiature elettriche degli edifici in relazione alla loro destinazione d'uso ed in stretto rapporto con il tessuto urbano e territoriale circostante.

Tali linee guida hanno, tra gli obiettivi strategici, la diminuzione delle potenze installate assolute e specifiche ( $\text{kW/m}^2$ ), dei consumi energetici assoluti e specifici

(kWh/m<sup>2</sup>/anno) e di conseguenza la riduzione delle emissioni in atmosfera a parità o migliorando il servizio reso.

Esse dovrebbero essere riferite essenzialmente agli edifici di nuova costruzione ma anche a quelli sottoposti ad opere di ristrutturazione.

In particolare, per i primi, al fine di promuovere la progettazione energy-environmentally conscious, si dovrà recuperare in forma “passiva” la maggior parte dell’energia necessaria a garantire le migliori prestazioni per i diversi usi finali (riscaldamento, raffrescamento, illuminazione, ecc.) privilegiando prioritariamente l’attenta integrazione tra sito ed involucro e, in seconda fase, compiere le scelte di carattere tecnologico-impiantistico.

In generale, gli elementi da considerare possono essere riassunti come di seguito riportato:

- diminuzione dell’effetto “isola di calore” con interventi sull’albedo e uso del verde;
- valorizzazione delle fonti energetiche rinnovabili nelle diverse tipologie edilizie (si vedano le indicazioni riguardanti la fonte solare termica);
- interventi sugli involucri;
- interventi sugli impianti per il raffrescamento/riscaldamento ambientale;
- valorizzazione dell’illuminazione naturale;
- interventi sulle apparecchiature elettriche con riduzione dei consumi elettrici;
- applicazione di tecnologie dell’architettura bioclimatica.

E’ di fondamentale importanza l’incentivazione dello strumento della certificazione energetica degli edifici.

Il D.L. 112/98 all’articolo 30 conferisce alle Regioni le funzioni stabilite all’articolo 30 della L. 10/91 e riguardanti la certificazione energetica degli edifici. In base a tale articolo, la Regione deve emanare le norme per la certificazione energetica degli edifici, individuando i soggetti abilitati alla certificazione stessa.

L’obiettivo della procedura è quello di incentivare l’adozione di soluzioni che permettano l’introduzione di interventi sui componenti edilizi e sugli impianti, in modo tale da ridurre il consumo di energia.

La diffusione del “certificato energetico” deve permettere al proprietario o locatario dell’edificio di ottenere benefici economici derivanti dagli interventi di risparmio energetico che ne possono essere associati, oltre eventualmente a poter scontare benefici sugli oneri di urbanizzazione per gli edifici di nuova costruzione.

Si possono prevedere misure di incentivazione economica per l’utenza privata che effettua la certificazione dell’edificio. Si dovrebbero fornire indicazioni ai Comuni affinché si preveda, ad esempio, la riduzione di una certa percentuale dell’ICI per le abitazioni con fabbisogni specifici certificati inferiori ad una certa soglia media, oppure riduzioni su altre tariffe comunali (rifiuti, acqua, gas).

La certificazione energetica è spesso utilizzata come marchio di qualità dell’edificio anche al di fuori di canali di finanziamento pubblico. Essa può essere pertanto un valido strumento di controllo sulla sostenibilità degli edifici realizzati nonché di sensibilizzazione del mercato, e quindi dei cittadini, ai temi del risparmio energetico.

Per quanto riguarda le possibilità di intervento sulle apparecchiature elettriche, è meno probabile che il PTCP possa avere un’influenza. Cenni generali potrebbero comunque essere introdotti in considerazione del fatto che certi dispositivi fanno parte della

dotazione standard del sistema abitativo e possono quindi rientrare nella logica di riduzione dell'impatto sulle risorse non rinnovabili. In altre parole, può non aver senso distinguere tra interventi volti alla realizzazione di abitazioni termicamente efficaci ed interventi finalizzati al funzionamento energeticamente efficiente dell'intera gestione abitativa (includendo l'illuminazione, la refrigerazione, ecc.).

E' evidente che tale assunzione -che può essere estesa, ad esempio, anche al discorso dell'efficienza dei mezzi di trasporto-, presuppone che il PTCP esca da un ambito localista (molto rivolta al concetto infrastrutturale) riguardo all'utilizzo delle risorse non rinnovabili ed alla prevenzione dell'inquinamento, e si apra ad un ambito globalista. Proprio la questione energetica, di cui si parla molto proprio per le sue implicazioni globali, può essere un elemento che porta verso questa direzione.

Per il ruolo che le compete la Provincia contribuirà a promuovere iniziative di coordinamento fornendo eventualmente indirizzi per il risparmio energetico e l'utilizzo di risorse rinnovabili nel caso degli insediamenti privati e degli edifici pubblici.

Anche per quanto riguarda il sistema delle infrastrutture industriali, si trovano opportunità di indicazioni all'interno del PTCP. Ciò in riferimento alla possibilità di considerare azioni di efficienza energetica o, più in generale, di tutela ambientale, non applicate a singole realtà produttive, ma ad intere aree o distretti industriali. Si dovrebbero promuovere iniziative volte a definire un programma strategico di miglioramento ambientale di un'intera area industriale. La concentrazione in un territorio di imprese, ad esempio con cicli tecnici omogenei e collegate in filiera, è una condizione che favorisce la condivisione di problematiche comuni e l'individuazione delle soluzioni d'insieme più idonee.

Per quanto riguarda il tema specifico, un caso interessante potrebbe riguardare l'adozione di servizi energetici comuni, in un'ottica ambientale ed economica.

Tale ipotesi dovrebbe essere favorita anche dall'attuale assetto del mercato dell'energia, che sta favorendo la formazione di consorzi industriali per l'ottenimento dell'"idoneità".

Si suppone che in tale contesto, oltre agli aspetti di carattere strettamente economico, si incentivi anche la riflessione sulla razionalità, le finalità, gli strumenti e gli obiettivi dei programmi di controllo e gestione della domanda di energia anche promuovendo l'innovazione di prodotto e di processo. In quest'ottica, è auspicabile che le stesse imprese energetiche diventino dei soggetti di riferimento per l'applicazione di programmi di Demand Side Management (gestione della domanda), non fosse altro per incentivare la pratica dell'ottimizzazione delle curve di carico che andrebbe comunque a proprio diretto beneficio.

L'attenzione specifica verso l'ambiente da parte delle imprese può trovare un punto di riferimento nei sistemi di certificazione ambientale EMAS (Environmental Management and Audit Scheme) ed ISO 14000, eventualmente applicate all'intero sito industriale, per la diffusione dei quali la Provincia promuoverà esperienze pilota.

La Provincia incentiverà, inoltre, l'innovazione tecnologica con l'obiettivo di raggiungere la massimizzazione dell'efficienza energetica nei processi industriali.

Con riferimento al tema della mobilità, è possibile dare indicazioni sulla riduzione del suo fabbisogno, attraverso la diminuzione delle distanze origine/destinazione.

Indirettamente, tale operazione incide anche su attività quali la grande distribuzione, diminuendone il raggio d'azione e, quindi, le dimensioni, riducendone pure il fabbisogno energetico.

In generale, il fattore energetico nel settore della mobilità può essere affrontato considerando i seguenti punti:

- le problematiche relative all'andamento della domanda di trasporto ed all'assetto territoriale che lo sottende;
- le strategie proposte per il sostegno alla mobilità motorizzata collettiva, più efficiente di quella individuale dal punto di vista energetico, ma spesso meno efficace in termini di servizio offerto al consumatore finale;
- l'andamento dei consumi energetici da traffico autoveicolare, rapportato alla variazione dei parametri unitari, a sua volta collegato al progressivo ricambio del parco circolante;
- il ruolo potenzialmente attribuibile alla mobilità non motorizzata ed alle politiche di governo della domanda di trasporto, in particolare incentivando l'aumento della quota modale del trasporto pubblico, potenziando il SFM ed i collegamenti "trasversali" con mezzi ecologici e sperimentando forme di trasporto pubblico *on demand*.

Il numero degli spostamenti effettuati rappresenta una variabile tecnica dipendente, oltre che dalla popolazione residente in quanto tale, anche dalla sua struttura per età, per tipo di occupazione lavorativa e per classi di reddito. I tassi di generazione generalmente riscontrati presentano comunque una ridotta variabilità da situazione a situazione, collocandosi generalmente fra i 2,5 ed i 3,0 spostamenti/abitante/giorno. Tali valori, di norma, risultano debolmente crescenti, in rapporto soprattutto all'incremento del reddito disponibile pro-capite, che tende a compensare altri fattori strutturali (come ad esempio, l'invecchiamento della popolazione), i quali tenderebbero invece a far diminuire la mobilità espressa dalla popolazione.

Ben più rilevanti possono essere le variazioni attese con riferimento alla mobilità di scambio fra i grandi centri urbani (primo fra tutti Bologna) ed il resto della provincia.

Le analisi del quadro conoscitivo propedeutiche al PTCP hanno messo in evidenza come, a fronte di una diminuzione della popolazione residente nell'area centrale, si sia verificato, nell'ultimo decennio, un incremento della popolazione residente negli altri centri abitati della provincia come pure al di fuori dei centri abitati. A tale tendenza verso la "nebulizzazione" dei luoghi di residenza, si contrappone una ulteriore "centralizzazione" degli specialismi collegati alle attività economiche e dei servizi. Il risultato di questa contrapposizione genera una domanda di mobilità in continua crescita e molto dispersa.

L'impatto sui consumi energetici determinato da questo tipo di mobilità è potenzialmente molto elevato. Dalle analisi del bilancio energetico della provincia, emerge che il consumo di carburante derivante dal trasporto passeggeri privato è cresciuto di circa il 25% nel decennio 1990-1999.

Il processo di redistribuzione demografica comporta modifiche di carattere strutturale anche per quanto concerne la ripartizione modale dei flussi, in quanto la capacità del sistema di trasporto collettivo di acquisire segmenti di domanda varia grandemente a seconda della zona di origine e di destinazione dello spostamento effettuato.

L'analisi energetica ha mostrato, per il trasporto pubblico, una riduzione dei consumi durante il periodo 1988-1998 (-18%), ma tale riduzione è stata accompagnata da una flessione dei passeggeri trasportati (-23%), tanto che il consumo per passeggero è rimasto pressoché invariato.

Anche questo trend può essere messo in relazione alla diversa distribuzione insediativa, a cui il trasporto collettivo non può rispondere con efficacia.

D'altra parte, operazioni volte a captare un'utenza dispersa sul territorio utilizzando i tradizionali mezzi del trasporto pubblico possono rivelarsi controproducenti, da un punto di vista energetico, rispetto ai veicoli individuali, al di sotto di una quota minima di passeggeri trasportati. Si tratta di un'osservazione evidente, anche se raramente avanzata in sede di programmazione dei trasporti: un mezzo che consuma più di tre volte tanto rispetto ad un'autovettura diviene conveniente dal punto di vista energetico soltanto se riesce a trasportare, in media, almeno quattro passeggeri!

A fronte di una tendenza a continuare verso una maggior dispersione relativa tra gli attrattori ed i generatori di mobilità, si conferma la necessità di orientare il fenomeno verso zone che possono in qualche modo porsi lungo le principali direttrici ben servite da sistemi di trasporto collettivo.

A questo proposito, occorre evidenziare però che spesso le tradizionali forme di pianificazione territoriale si siano dimostrate inefficaci per governare i processi rilocalizzativi che sono alla base degli attuali tassi di incremento della domanda di mobilità. Il governo della domanda di trasporto non potrà proporsi di utilizzare strumenti normativi e tecnici che si sono rivelati, alla prova dei fatti, deboli o poco controllabili.

Per converso:

- interventi di gestione della mobilità individuale e collettiva presentano rilevanti potenzialità in termini di rilocalizzazione delle attività nel territorio;
- le esigenze di efficienza, non solo energetica, del sistema della mobilità, rendono opportuna una migliore integrazione con le politiche dei trasporti delle scelte localizzative, anche su base volontaristica.

In questo senso, le strategie di governo della domanda di trasporto possono assumere le politiche urbanistiche come misure complementari agli interventi sul sistema dei trasporti, necessarie a rendere possibili ed accettabili tali misure. Per esempio, l'introduzione di forme di pricing per l'uso dell'autovettura individuale, spesso richiamato quale misura capace di determinare una piena copertura dei costi esterni del trasporto stradale, si connota anche per effetti di tipo economico che ne ostacolano spesso l'introduzione. Introdurre forme di pricing in connessione a politiche territoriali volte ad aggregare la domanda di trasporto su poche direttrici ben servite da sistemi di trasporto collettivo (utilizzando gli introiti del pricing stesso per realizzare tali sistemi) può risultare utile a non trasformare l'intervento sul sistema di trasporto in un puro meccanismo "di cassa", privo di effettive ricadute in termini fisici ed ambientali.

A tale proposito, è possibile forse pensare di poter indirizzare il processo di suburbanizzazione verso un insieme limitato di localizzazioni preferenziali, collocate ad esempio presso le nuove fermate ferroviarie (o delle linee di forza del trasporto collettivo su gomma), e di sostenere tale intervento introducendo forme di "pedaggio urbano" ai diversi punti d'ingresso in città.

Come già si è accennato, a fronte di una dispersione delle zone di insediamento residenziale, si riscontra un accentramento di varie attività economiche. Basti ricordare alla grande distribuzione che sempre più si pone come fortissimo attrattore di mobilità motorizzata in sostituzione della piccola distribuzione caratterizzata da nulla o scarsa mobilità motorizzata. Si renderebbe necessaria una valutazione comparata tra gli effetti energetico-ambientali di tale incremento di mobilità e l'efficienza che caratterizza questi centri per quanto riguarda l'approvvigionamento delle merci. Più in generale, sarebbe necessario valutare come l'efficienza economica di numerosi attrattori (di cui i grossi centri commerciali sono solo un esempio) si contrapponga alle esternalità da questi generati a causa della generazione di mobilità.

Un altro insieme di questioni da affrontare concerne l'evoluzione dei parametri di consumo unitario, attesa in rapporto al processo di ricambio del parco veicolare circolante. In effetti, l'aspetto dei consumi energetici del settore dei trasporti collegato all'efficienza dei mezzi è spesso assunto come fattore di compensazione degli effetti derivanti dall'aumento della domanda di mobilità. Ma, se si osserva attentamente l'evoluzione dell'efficienza media del parco autoveicoli durante gli ultimi anni, si scopre che ciò non è per nulla vero.

Il dibattito relativo all'evoluzione di tale parametro, anche in relazione all'introduzione di nuove tecnologie di trazione (elettrica, ibrida, celle a combustibile), è attualmente molto vivo.

L'evoluzione attesa dei consumi unitari delle autovetture dipende quanto meno da due fattori:

- l'andamento dei fattori di consumo a parità di dimensione del veicolo;
- la distribuzione del parco circolante per classe di cilindrata.

Negli ultimi anni, questi due fattori hanno fatto registrare tendenze per molti versi contrastanti. I coefficienti di consumo unitario, a parità di dimensione, hanno fatto registrare infatti una costante tendenza alla riduzione, con l'importante eccezione dei veicoli di media cilindrata immatricolati negli ultimi 5-10 anni, per i quali si registra un sensibile incremento. Per converso, la distribuzione dimensionale del parco registra una quota crescente dei veicoli di media cilindrata, a scapito della quota dei veicoli di piccola cilindrata.

I coefficienti unitari medi, calcolati tenendo conto della variazione del peso relativo di ciascuna classe dimensionale, tendono a compensare il decremento dei valori unitari dei veicoli di piccola cilindrata con l'aumento della dimensione media del parco. Il risultato di ciò è che l'evoluzione del parco circolante non appare passibile, a breve-medio termine e senza ipotizzare interventi correttivi, di apportare sostanziali riduzioni dei coefficienti di consumo unitario.

E' possibile ipotizzare qualche intervento volto a contenere la tendenza all'evoluzione del parco veicolare locale verso le medie ed alte cilindrato. Ad esempio, è possibile ipotizzare di introdurre, contestualmente ai meccanismi di monitoraggio della manutenzione dei veicoli (bollino blu), forme di certificazione dell'efficienza energetica dei veicoli, che consentano di selezionare opportunamente i flussi in accesso al centro urbano (ad esempio, imponendo tariffe di sosta più elevate ai veicoli che non riportano la certificazione di efficienza).

Il processo di suburbanizzazione, pur comportando una rilevante crescita della domanda di mobilità, non appare di per se stesso in contrasto con eventuali obiettivi di sostegno alla mobilità non motorizzata. Infatti, il trasferimento localizzativo verso i centri minori può incrociarsi con attitudini esistenti verso la mobilità pedonale all'interno delle singole aree.

Il sostegno a tale forma di mobilità, può essere ottenuto attraverso la protezione dei percorsi pedonali, e più in generale attraverso l'introduzione di dispositivi di moderazione del traffico. Gli attraversamenti di abitati di piccole dimensioni da parte di strade di grande scorrimento rappresentano un po' ovunque una delle situazioni di maggior rischio per gli utenti deboli della strada, e la diffusione di tali situazioni può essere considerata una vera e propria barriera allo sviluppo della mobilità non motorizzata all'interno delle singole zone.

Sempre in tema di usi energetici del sistema insediativo, secondo il PEAP, vi è un enorme potenziale di risparmio sia negli usi civili che nei trasporti in Provincia; un discreto potenziale di miglioramento è presente anche nelle attività produttive.

Per quanto riguarda gli usi civili, il potenziale riguarda sia gli usi finali termici (miglioramento degli impianti di riscaldamento, dell'isolamento termico degli edifici, ecc.) che gli usi finali elettrici (riduzione dei consumi dovuti alle apparecchiature presenti negli edifici).

Per quanto riguarda i trasporti, il potenziale è legato, da un lato, alla diminuzione del bisogno di mobilità della popolazione (e ciò può avvenire attraverso una corretta pianificazione del territorio, ridistribuendo su di esso tutta una serie di funzioni che si era invece deciso di concentrare in distretti specifici, spesso lontani dalla residenza) e dall'altro ad una più corretta gestione di quella mobilità che può essere considerata come non eliminabile (attraverso, ad esempio, una redistribuzione modale – a favore dei mezzi di trasporto collettivi e a scapito di quelli individuali -, ecc.).

Riassumendo, le norme del PTCP riguardano l'integrazione di sistemi attivi e passivi di risparmio energetico nelle diverse tipologie di edifici attraverso i regolamenti edilizi (suggerendo, ad esempio, azioni sull'involucro edilizio; rendendo necessarie inoltre considerazioni sull'uso della ventilazione, riscaldamento ed illuminazione naturale negli edifici e considerazioni sulle dotazioni di apparecchiature elettriche); l'incentivazione alla certificazione energetica degli edifici (in modo tale da permettere a locatari e futuri proprietari di abitazioni di discernere tra edifici di scarsa qualità edilizio - architettonica ed edifici invece di buona qualità); inoltre la sollecitazione ad adottare nei distretti industriali servizi energetici comuni (favorendo in tal senso la razionalizzazione dei consumi e l'ottimizzazione dei costi energetici attraverso il meccanismo dell'idoneità); infine, ultimo ma non ultimo, una politica localizzativa che porti all'insediamento di attività e funzioni in contesti nei quali queste non siano presenti e lungo le principali direttrici del trasporto pubblico.

Altri strumenti a disposizione della Provincia per intervenire positivamente in questo scenario complesso sono, oltre a quelli già citati, quelli di sostegno - finanziari, di informazione e formazione, ecc. -, e di gestione e verifica - come ad esempio, la creazione di un'Agenzia per il Risparmio Energetico, la formazione dei tecnici provinciali e comunali, ecc. La Provincia si candida inoltre a divenire referente per

promuovere accordi volontari tra le parti in causa (amministrazioni locali, associazioni di produttori, consumatori, ecc.).

### **A.2.8 Risorse e consumo di materiali litoidi**

La pianificazione in materia di Attività Estrattive costituisce, come noto, un difficile esercizio che mira a rendere disponibile, nella giusta misura, i materiali necessari alle costruzioni, cercando nel contempo di ridurre gli impatti ambientali di una attività per definizione “non sostenibile”, in quanto utilizza e consuma beni “non rinnovabili”.

Il vigente Piano Provinciale, elaborato nei primi anni '90 con successiva variante generale nel 1996, ha trovato sostanziale applicazione rispondendo in modo adeguato alle esigenze sia costruttive che ambientali; per tali ragioni l'elaborazione del nuovo Piano riprende, adeguandole alle recenti norme, le linee fondamentali del Piano vigente.

Gli **obiettivi specifici** del nuovo Piano Infraregionale delle Attività Estrattive si possono pertanto così schematizzare:

- copertura dei fabbisogni interni;
- massima valorizzazione del materiale estratto;
- minimizzazione degli impatti dovuti alla attività;
- massimo utilizzo di materiali alternativi (materiale da demolizione) per ridurre l'estrazione.

La completa risposta ai consumi interni è funzione, evidentemente, delle risorse geominerarie del territorio. Nella nostra Provincia, sebbene virtualmente dotata di un'ampia gamma di materiali, le risorse effettivamente sfruttabili si stanno gradualmente riducendo, in ragione di alcuni “giacimenti” non particolarmente dotati, della graduale apposizione di vincoli paesistici-ambientali e, non meno importante, di costi di coltivazione non remunerativi.

Il gesso da tempo non viene più estratto, mentre la pietra da taglio (arenaria) è ancora disponibile in modo residuale.

Si comprende pertanto la necessità di destinare il materiale estratto agli usi che ne valorizzano al massimo le specifiche caratteristiche meccaniche, chimiche e fisiche.

Devono essere ampliati, attraverso esperienze pilota e incentivi, l'uso di materiale non pregiato (valutazione riferita alla reperibilità non solo al costo) attraverso nuove tecniche costruttive (ad es. il condizionamento terra-calce) e il recupero del materiale da demolizione, valorizzato attraverso fasi di cernita, frantumazione e vagliatura. Questo obiettivo trova riscontro e applicazione nel recente Accordo di Programma, promosso dalla Provincia per il recupero dei residui da costruzione e demolizione.

In generale il contenuto del nuovo P.I.A.E., la cui adozione è prevista nei prossimi mesi, si può così riassumere:

1. quantificare, su scala provinciale, i fabbisogni dei diversi materiali;

2. individuare i poli estrattivi di valenza sovracomunale, sulla base delle risorse utilizzabili e dei fabbisogni calcolati, valutando, nella scelta, i fattori di natura fisica, territoriale e paesaggistica e stimando i contributi da fonti alternative;
3. definire i criteri e le metodologie per la coltivazione e la sistemazione delle cave;
4. individuare i criteri per le destinazioni finali delle cave a sistemazioni avvenute.

Le **politiche e le azioni** da seguire nella scelta di nuovi siti saranno:

- utilizzare le proposte con i migliori livelli di efficienza, attraverso lo *Studio di Bilancio Ambientale*, per garantire il rispetto dei parametri di efficacia e di impatto ambientale e sociale;
- utilizzare il minor numero di poli nuovi e favorire l'ampliamento di attività esistenti, e/o lo sfruttamento di risorse plurime, per non diffondere gli impatti sul territorio e per consentire, tramite il riconvenzionamento, il recupero di degradi preesistenti, nonché facilitare ai Comuni le procedure di controllo;
- utilizzare proposte che non scontino opposizione da parte dell'Amministrazione comunale e lasciare un certo spazio alla pianificazione locale, per ottenere maggior certezza di attuazione del Piano;
- utilizzare proposte quanto più possibili vicine ai poli di domanda, per limitare l'impatto complessivo sul sistema dei trasporti;
- utilizzare proposte che consentano il rifornimento degli impianti idonei esistenti, e che facciano raggiungere al Piano una certa equità nei confronti degli operatori;
- utilizzare proposte che consentano la soluzione di altri problemi del settore o contigui, quali lo spostamento di impianti inadeguati, l'accorpamento di poli in grandi comparti estrattivi con possibilità di sviluppo pluridecennale, la traslazione di una parte della pressione di sfruttamento dai conoidi e dai terrazzi alluvionali verso monte, il miglioramento del regime idraulico di fiumi soggetti ad esondazioni periodiche, anche attraverso la realizzazione di adeguate casse di espansione, ecc.

Gli indirizzi sopra espressi sono da considerarsi propedeutici alle più specifiche indicazioni già contenute nella Relazione del PIAE adottato dalla Provincia di Bologna e alle quali si rimanda per ulteriori approfondimenti.

### **A.2.9 Gestione dei rifiuti**

La Provincia provvede a pianificare il sistema di gestione dei rifiuti attraverso gli indirizzi contenuti nel PTCP e con le scelte indicate dal *Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti* (PPGR), ai sensi della L.R. 3/99 che adegua, tra le altre, la normativa regionale al Decreto Ronchi.

In particolare, il PTCP, analizzato, nel Quadro Conoscitivo, l'andamento della produzione dei rifiuti, individua gli obiettivi prestazionali settoriali da perseguire e

individua le zone non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e speciali (pericolosi e non pericolosi).

Compito della pianificazione di settore sarà quello di specificare ed approfondire il Quadro Conoscitivo, sviluppare gli obiettivi di settore stabiliti con il PTCP, definire le modalità per il conseguimento degli obiettivi, descrivere il sistema impiantistico esistente e definire quello di progetto.

La Provincia di Bologna, come già evidenziato, si è dotata di un piano avente valenza di PPGR, per poter raggiungere, ovvero porre le condizioni perché le amministrazioni comunali potessero predisporre a raggiungere i principali obiettivi secondo le scadenze impartite dall'Unione europea. E', tuttavia, iniziato un processo di parziale aggiornamento del piano infraregionale come richiesto dalle più recenti direttive regionali emanate in materia (Del. G.R. n. 1620/2000), che dovrà portare all'adozione del PPGR entro la fine del 2003.

### ***Obiettivi specifici***

Da quanto emerso dal quadro conoscitivo, la pianificazione, strategica e di settore, dovrà misurarsi con le seguenti sfide:

- riduzione della produzione e soprattutto della pericolosità dei rifiuti;
- riutilizzo e valorizzazione dei rifiuti sotto forma di materia;
- incremento della raccolta differenziata;
- individuazione e realizzazione di un sistema di gestione dei rifiuti che dia priorità al reimpiego, al riciclaggio ed ad altre forme di recupero di materia, nonché al recupero del contenuto energetico dei rifiuti;
- smaltimento, in condizioni di sicurezza, dei soli rifiuti che non hanno altra possibilità di recupero e trattamento;
- promozione di nuove tecnologie per lo smaltimento.

In tema di gestione di rifiuti urbani l'enfasi del PTCP viene posta sulla raccolta differenziata e su una corretta gestione del rifiuto indifferenziato, attraverso il sistema impiantistico integrato designato dal Piano Infraregionale dei Rifiuti Urbani e Speciali, che il PPGR (Piano di Gestione dei Rifiuti Urbani, previsto dalla L.R. 3/99, art. 127), dovrà acquisire, valutare ed eventualmente integrare sulla base delle nuove informazioni provenienti dall'aggiornamento del Quadro Conoscitivo.

In particolare, il PTCP persegue obiettivi di:

- diminuzione del ricorso allo smaltimento dei rifiuti urbani indifferenziati in discarica. A tal proposito occorre ricordare che è in corso di recepimento la direttiva comunitaria che prevede la progressiva riduzione dello smaltimento in discarica dei rifiuti biodegradabili che dovranno portarsi a valori inferiori ai 38 kg/anno per abitante entro quindici anni dall'entrata in vigore del decreto. Il Piano rifiuti dovrà a tal proposito, prevedere un apposito programma per la riduzione di tali rifiuti;
- Aumento della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani effettivamente avviati al recupero: grazie al completamento del sistema impiantistico con elementi di ottimizzazione, quali stazioni ecologiche, impianti di trasferimento, impianti di selezione, ecc. già previsti dalla pianificazione di settore ed al controllo dei flussi dei rifiuti effettuato dall'Osservatorio Provinciale sui Rifiuti si ritiene che ci siano le condizioni per aumentare le percentuali di recupero dei rifiuti urbani e scongiurare

il fenomeno di ritorno alla discarica di ciò che i cittadini si sono impegnati a differenziare, paventato più dall'opinione pubblica, supportata da un'informazione generica e/o generalista, ma pur presente, anche se in misura, si ritiene, molto marginale nel nostro territorio;

- Potenziamento della raccolta delle frazioni merceologiche pericolose, al fine di evitarne lo smaltimento indifferenziato e la raccolta monomateriale delle frazioni merceologiche destinate al recupero di materia (carta, plastica, vetro, frazione organica costituita dagli scarti alimentari, dalle frazioni ligneo-cellulosiche e dagli sfalci);
- Potenziamento, in particolari realtà territoriali, dove la stessa risulti più consone delle raccolte multimateriali destinate ad impianti di post-selezione, che garantiscano elevati standard di recupero;
- Valorizzazione ulteriore del rifiuto urbano indifferenziato residuale dalle raccolte differenziate mediante pretrattamenti meccanici di selezione.

In tema di rifiuti speciali e speciali pericolosi occorre:

- Favorire le raccolte delle frazioni merceologiche recuperabili presso i depositi temporanei degli stabilimenti aziendali;
- Favorire operazioni di riutilizzo, riciclo e recupero dei rifiuti all'interno dello stesso ciclo produttivo;
- Valorizzare le frazioni ligneo-cellulosiche in impianti di trattamento finalizzati alla produzione di ammendanti compostati verdi conformi alla L. 748/84 e succ. modd. ed integ e/o in impianti di termovalorizzazione dedicati;
- Valorizzare le altre frazioni merceologiche ad elevato potere calorifico in impianti di incenerimento dedicati con recupero energetico;
- Valorizzare gli scarti agroalimentari di produzione e dei fanghi di depurazione agroalimentari conformi al D.Lgs. 99/92, in impianti di trattamento finalizzati alla produzione di ammendanti conformi alla L. 748/84 e succ. modd. e intt. In materia di fertilizzanti;
- Favorire in via prioritaria il condizionamento dei fanghi prodotti da impianti di depurazione delle acque reflue urbane presso gli stessi impianti di depurazione al fine di garantire la produzione di un fango con caratteristiche tali da consentirne l'ottimale utilizzo in agricoltura, ai sensi del D.Lgs. 99/92;
- Valorizzare il riutilizzo, riciclo e recupero della frazione inerte dei rifiuti da costruzione e demolizione per la produzione di materiali alternativi in edilizia, che consentano il risparmio di risorse naturali pur nella garanzia delle medesime qualità prestazionali;
- Favorire un adeguato ed ordinato sviluppo di impianti di recupero e smaltimento da collocarsi in aree produttive, con priorità per le aree ecologiche attrezzate;
- Promuovere, in base al principio di prossimità territoriale, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e lo smaltimento dei rifiuti speciali non altrimenti recuperabili in impianti collocati nel medesimo territorio provinciale di produzione ovvero in prossimità dello stesso.

**Politiche e azioni:**

Il PTCP individua i seguenti strumenti di pianificazione, programmazione ed attuazione della gestione provinciale dei rifiuti:

- il Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti (PPGR);
- Il Piano di Ambito;
- I PSC e/o POC;
- Strumenti di tipo negoziali quali Accordi e contratti di programma per la gestione di particolari filiere di rifiuti;
- L'Osservatorio Provinciale dei Rifiuti.

Al PPGR è affidata l'individuazione di:

- a) un sistema di obiettivi specifici articolati per raggruppamenti di tipologie di rifiuti affini per caratteristiche fisiche, chimiche, merceologiche e/o per cicli produttivi di provenienza, finalizzati alla loro gestione ottimale ed in particolare alla migliore destinazione finale dei rifiuti, contemperando il criterio di economicità con quello di minimizzazione dell'impatto ambientale;
- b) le azioni opportune e specifiche per il raggiungimento degli obiettivi di:
  - Mantenere l'autosufficienza della Provincia riguardo lo smaltimento dei rifiuti urbani prodotti sul territorio grazie ad una rete diversificata ed integrata di impianti;
  - Calibrare l'offerta di recupero e/o smaltimento di rifiuti urbani e speciali sulla base dell'attuale domanda e sulla stima della sua evoluzione in relazione alle dinamiche demografiche ed economiche in atto;
  - Contenere, come documento fondamentale per la definizione del quadro progettuale, uno studio comparato costi/benefici da condursi sui diversi possibili scenari di implementazione e modifica del sistema di gestione dei rifiuti esistente che tengano conto tanto della fattibilità economica quanto della necessità di ridurre fino a minimizzare gli impatti ambientali utilizzando, a tal fine, lo strumento della VALSAT di cui alla L.R. 20/2000;
  - Dare indirizzi all'organizzazione dell'attività di gestione dei rifiuti urbani a livello di ATO (ambito territoriale omogeneo), secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità e tenendo conto delle singole specificità territoriali;
  - Individuare criteri per la localizzazione degli impianti per la gestione dei rifiuti urbani e speciali anche pericolosi, sulla base delle indicazioni di cui al presente piano;
  - Emanare, attraverso il sistema delle norme, indirizzi specifici, direttive e/o prescrizioni agli strumenti di pianificazione subordinati;
  - Individuare un sistema informativo condiviso con i soggetti (istituzionali e non) a vario titolo coinvolti nella pianificazione, programmazione e gestione dei rifiuti a livello provinciale con particolare riferimento alla contabilizzazione dei flussi dei rifiuti urbani e speciali.

Con il *Piano d'Ambito* si completerà il processo di pianificazione che comporterà:

- a) La scelta del modello gestionale organizzativo prescelto per i servizi di gestione di rifiuti urbani;
- b) La definizione del piano finanziario degli investimenti;

- c) il programma degli investimenti necessari ed i relativi tempi di attuazione;
- d) gli obiettivi e gli standard di qualità dei servizi eventualmente articolati per zone territoriali;
- e) la definizione della tariffa di riferimento articolata con riguardo alle caratteristiche delle diverse zone territoriali e alla qualità dei servizi.

Ma anche i Comuni dovranno assumere un ruolo più deciso rispetto le politiche di gestione dei rifiuti. Si individuano nel PSC, ovvero nel POC, ma anche negli Accordi di programma o di pianificazione gli strumenti adeguati per recepire ed attuare non solo il quadro progettuale, designato dal Piano Provinciale, bensì anche il modello organizzativo di raccolta, selezione, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e speciali, secondo le seguenti indicazioni.

I PSC ovvero i POC dovranno innanzitutto recepire il quadro progettuale definito dal PPGR, assumendone gli obiettivi. In particolare, obiettivo specifico sarà quello di garantire per tutti gli insediamenti idonee modalità di raccolta dei rifiuti, intesa come fase della gestione dei rifiuti propedeutica alla loro corretta destinazione finale con priorità per il riutilizzo, il recupero ed il riciclaggio e, come fase residuale, allo smaltimento nel rispetto delle norme di settore ed, in particolare:

- senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, l'uomo, la flora e la fauna;
- causare inconvenienti da rumore o odori;
- danneggiare il paesaggio e siti di particolare interesse, storico-testimoniale o archeologico.

I Comuni con gli strumenti più appropriati, attivano, anche allo scopo di garantire gli obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani fissati dal Piano Provinciale di gestione dei Rifiuti, iniziative e misure volte a:

- a) potenziare la raccolta delle frazioni merceologiche pericolose, al fine di evitarne lo smaltimento indifferenziato;
- b) favorire prioritariamente la raccolta monomateriale delle frazioni merceologiche recuperabili tradizionali (carta, cartone, plastica, vetro), nonché della frazione organica costituita dagli scarti alimentari e dalle frazioni ligneo-cellulosiche e dagli sfalci, anche tramite modalità di tipo porta a porta;
- c) favorire, in alternativa, raccolte multimateriali da destinare ad impianti di selezione che garantiscano elevati standard di recupero;
- d) favorire il potenziamento di stazioni ecologiche comunali e/o intercomunali, intese come elementi di integrazione del sistema di raccolta tradizionale diffuso sul territorio, atte, in particolare, a favorire la raccolta di frazioni merceologiche di rifiuti urbani, quali i rifiuti ingombranti, beni durevoli in disuso, rifiuti pericolosi, ecc.

Inoltre, i Comuni si impegnano a:

- e) favorire modalità di raccolta dei rifiuti speciali, anche in forma collettiva, se prevista in appositi accordi o contratti di programma ai sensi dell'art. 4, comma 4 del D.Lgs. 22/97, in particolare:
  - centri di raccolta, sia pubblici (isole, stazioni ecologiche, ..) che privati, dei rifiuti da costruzione e demolizione, in applicazione dell'Accordo di programma per la corretta gestione dei residui da costruzione e demolizione (Del.C.P. n.90 del 23.7. 2002);

- centri di raccolta, sia pubblici (isole, stazioni ecologiche, ..) che privati, dei rifiuti agricoli, in applicazione dell'accordo di programma per la corretta gestione dei rifiuti agricoli (Del. C.P. n. 4 del 2.2.1999, integrata e modificata con Del. N.26 del 4.4.2000 e con Del. C.P. n. 53 dell'11.6.2002;
- centri di raccolta di rifiuti, sia pubblici (isole, stazioni ecologiche, ..) che privati, costituiti da beni durevoli ed ingombranti ed imballaggi, secondo le modalità definite in appositi accordi di programma;
- centri per la raccolta di altre tipologie di rifiuti individuate dal piano di settore e/o da suoi strumenti di attuazione, tra quelli previsti all'art. 15.3.

Un accento particolare, come elemento di corretta gestione dei rifiuti speciali, si vuole dare alle modalità di realizzazione e gestione del deposito temporaneo dei rifiuti all'interno degli insediamenti produttivi nel rispetto delle norme generali e regolamentari vigenti, che i Comuni avranno il compito di individuare, nonché di verificarne la corretta applicazione. A tal fine, nelle procedure di approvazione di nuove attività e/o di modifica di attività esistenti sarà opportuno verificare che il relativo progetto preveda nello specifico:

- l'ubicazione del deposito temporaneo di rifiuti, che dovrà essere funzionale all'attività produttiva prevista;
- le modalità di realizzazione dello stesso, che dovranno rispettare le norme tecniche vigenti;
- la capacità dello stesso, che dovrà essere commisurata alla produzione di rifiuti dell'attività ivi prevista, secondo il concetto del minimo indispensabile alla funzionalità dell'attività stessa.

Infine, i nuovi strumenti urbanistici e le varianti agli strumenti vigenti individuano, siti idonei per attività di gestione di rifiuti urbani e speciali, prioritariamente nelle aree produttive ecologicamente attrezzate, in osservanza al Piano di Gestione Rifiuti della Provincia di Bologna.

Alla Provincia, anche su iniziativa di parte, ovvero dell'Osservatorio Provinciale dei Rifiuti, spetta invece il compito di promuovere *Accordi o contratti di programma*, stipulati ai sensi dell'art. 4 comma 4 del D.Lgs. 22/97, che dovranno contenere:

- obiettivi di riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti generati da quel comparto;
- azioni mirate a contrastare gestioni non corrette dei rifiuti, tra cui, in particolare, gli smaltimenti abusivi;
- misure per l'avvio a riutilizzo di quei residui suscettibili di utilizzo nel rispetto delle norme specifiche sui beni, e quelle per il riciclo e recupero di frazioni crescenti di rifiuti, nel rispetto della normativa tecnica di settore;
- razionalizzazione della localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti sulla base delle effettive esigenze in relazione al bacino di produzione;
- opportune semplificazioni ovvero indicazioni procedurali per la gestione di rifiuti da parte delle imprese che sia rispettosa dell'ambiente, economicamente vantaggiosa e trasparente;
- misure per aumentare l'efficacia del controllo del ciclo dei rifiuti da parte delle autorità preposte.

*L'Osservatorio Provinciale Rifiuti*, quale strumento di supporto conoscitivo, di attuazione e verifica del PPGR dovrà assumere nello specifico, principalmente le seguenti funzioni:

- a) rilevazione ed analisi dei dati sulla produzione e gestione dei rifiuti, delle raccolte differenziate e dei costi di gestione degli stessi;
- b) supporto tecnico ed informativo alla predisposizione ed aggiornamento del Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti, nonché alla verifica della sua attuazione e del raggiungimento degli obiettivi previsti;
- c) supporto tecnico ed informativo alla promozione e predisposizione degli strumenti amministrativi ed organizzativi per l'attuazione delle politiche provinciali relative alla gestione dei rifiuti, tra cui gli accordi ed i contratti di programma;
- d) informazione e formazione rivolte ai cittadini, alle scuole, agli amministratori, alle associazioni e agli operatori del settore, finalizzate a diffondere una cultura dei rifiuti e, più in generale, dell'ambiente, volta al risparmio, al riutilizzo, al riciclo ed al recupero.

Individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti.

La scelta del sistema impiantistico di gestione dei rifiuti va affrontata e risolta, oltre che dal punto di vista tecnico (utilizzo delle migliori tecnologie possibili), ed economico (relazione domanda/offerta, analisi costi/benefici...) anche da quello territoriale (luogo più idoneo) con la consapevolezza che la conoscenza e la capacità di prevenire o di ridurre gli impatti comunque generati sia la condizione di base per garantirne la sostenibilità.

Il comma 2 dell'art. 128 della L.R. 3/99, in attuazione del D.Lgs.22/97, stabilisce che il PTCP individua le zone non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, speciali e speciali pericolosi.

La definizione delle zone non idonee a scala territoriale parte dall'analisi del sistema vincolistico esistente, con l'obiettivo di mantenere una coerenza ed omogeneità di lettura delle determinazioni dei diversi strumenti di pianificazione territoriale.

A tal fine l'individuazione delle zone non idonee si basa sull'analisi degli strumenti di pianificazione e di programmazione ambientale/territoriale e degli altri vincoli, analizzati e contestualizzati nel PTCP.

In particolare tale analisi ha riguardato nel dettaglio:

- il Piano Territoriale Paesistico Ambientale (più avanti indicato con la sigla PTPR), approvato con deliberazione di Consiglio regionale n. 1338 del 28.01.93 e successive modifiche ed integrazioni;
- il Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico dei bacini del Fiume Reno e dei Torrenti Idice, Sillaro e Santerno, (di seguito indicato con la sigla PSAI) adottato con Delibera n. 1/1 del 6.12.02;
- il sistema insediativo come definito dal PTCP.

Il PTPR, approvato con deliberazione di Consiglio regionale n. 1338 del 28.01.93 e successive modifiche ed integrazioni, per la tutela e la salvaguardia dei valori paesaggistici ed ambientali del territorio regionale, pone alle attività che comportano

una trasformazione del territorio una serie di limitazioni alcune di carattere generale, altre riferite a particolari fattispecie.

Le norme che escludono o limitano lo sviluppo insediativi, soprattutto a fini produttivi fanno riferimento ai seguenti aspetti:

- aspetti territoriali (zone collinari e montane);
- protezione di aree ad elevato pregio naturalistico e di beni ambientali;
- protezione delle risorse idriche;
- tutela dei dissesti e delle calamità;
- tutela dei beni culturali, dei beni paesaggistici ed ambientali;
- conservazione degli habitat naturali e semi-naturali, nonché della flora e della fauna;
- fasce di rispetto di elementi infrastrutturali ed urbanistici.

IL sistema delle norme definiti dal PTPR è, come noto, un sistema fondato su un criterio gerarchico di indirizzi, direttive e prescrizioni, da applicarsi su una approssimazione della realtà per sistemi, unità ed elementi, definiti o dal Piano stesso o da definirsi successivamente e/o da specificare attraverso strumenti di attuazione alla scala provinciale e/o locale.

La struttura rappresentativa e normativa del PTCP ne ha ripreso, attualizzandola, completandola ed ampliandola la struttura. In tal senso, il lavoro di trasposizione è stato relativamente facile.

In materia di rifiuti occorre rilevare che il PTPR precede temporalmente il decreto Ronchi e con esso il sistema di norme che attuano la normativa comunitaria in tema di rifiuti. Pertanto, i progressi della tecnologia e lo sviluppo di tipologie diverse e diversificate di gestione dei rifiuti, nonché l'introduzione di definizioni e casistiche più precise nella gestione dei rifiuti fanno della normativa del PTPR in tema di rifiuti una vincolistica non aggiornata in termini di impiantistica e di reali impatti di questa sull'ambiente.

Basti solo pensare alla definizione di gestione dei rifiuti che non si limita certamente allo smaltimento finale bensì raccoglie, secondo il Ronchi, tutte le fasi costituite dalla raccolta, dal trasporto fino al recupero ed allo smaltimento dei rifiuti.

Si ritiene la corretta impostazione terminologica una condizione di fondamentale importanza per impostare una qualsivoglia procedura regolamentare.

Ai fini dell'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, vengono considerati gli impianti in cui si svolgono le operazioni di gestione dei rifiuti previste nell'allegato C e B del D.Lgs. 22/97 e autorizzate ai sensi degli articoli 27 e 28 e/o regolate dagli artt. 31 e 33 del medesimo decreto.

Per le altre definizioni si rimanda all'articolo 1.5 delle Norme di attuazione del presente piano.

Tenuto conto delle modifiche apportate da altri strumenti di pianificazione provinciali (in particolare dal PTCP della Provincia di Forlì sulle previsioni specifiche riguardo il sistema collinare – art. 9 – e le zone di particolare interesse paesaggistico ed ambientale – art. 19), che si sono già posti il problema di attualizzare alcune limitazioni imposte dal PTPR, e del quadro di progetto del presente piano, si illustra, di seguito, la trasposizione dei vincoli del PTPR nel presente piano.

Partendo dalle *Aree in cui è inibita la realizzazione di impianti di smaltimento o recupero di rifiuti*, per le quali si intendono, invece, ammesse le attività esistenti, nonché le attività di raccolta e trasporto di rifiuti, il deposito temporaneo dei rifiuti, qualora funzionali agli insediamenti o alle attività esistenti, e, con particolare riferimento alla raccolta differenziata dei rifiuti urbani, la realizzazione e la gestione di stazioni ecologiche di base e di stazioni attrezzate, se non in contrasto con le specifiche finalità di tutela e di valorizzazione delle aree stesse, si sono individuati i vincoli relativi a:

#### Sistema forestale e boschivo.

Definito e regolato dall'art. 10 del PTPR, viene individuato nel sistema forestale e boschivo del presente piano e regolato all'art. 7.2.

Riprendendo la disposizione del Paesistico: sono sottoposti a vincolo di trasformazione per usi non coerenti o compatibili con l'attività forestale, i terreni coperti da vegetazione forestale o boschiva, arborea di origine naturale e/o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, nonché i terreni temporaneamente privi della preesistenza vegetazione arborea in quanto percorsi o danneggiati dal fuoco, ovvero colpiti da altri eventi naturali od interventi antropici totalmente o parzialmente distruttivi ed in ogni caso i terreni corrispondenti alle voci:

- formazioni boschive del piano basale o submontano;
- formazione di conifere adulte;
- rimboschimenti recenti;
- castagneti da frutto;
- formazioni boschive con dominanza del faggio;
- boschi misti governati a ceduo.

#### Zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua (art. 17)

##### Invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi d'acqua (art. 18)

Sono stati recepiti nel PTPR, come definiti dal PSAI ai seguenti articoli:

art. 4.2 Alvei attivi;

art. 4.5 Aree ad alta probabilità di inondazione;

art. 4.6 Aree per la realizzazione di interventi idraulici strutturali;

a cui si rimanda per le disposizioni specifiche.

#### Zone di tutela naturalistica (art. 25)

Alle zone di tutela naturalistica, oltre ai parchi ed alle riserve naturali come definiti ai sensi della L.R. 11/88 e della L. 394/1991, appartiene la rete dei siti Natura 2000, come definiti negli specifici capitoli della presente relazione e disciplinati agli articoli 3.7 e 3.8 delle Norme del presente Piano.

#### Zone di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei (art. 28 del PTPR)

Nelle suddette zone, caratterizzate da elevata permeabilità dei terreni con ricchezza di falde idriche, sono vietati tra gli altri, la realizzazione e l'esercizio di nuove discariche per lo smaltimento dei rifiuti, con l'esclusione di discariche di prima categoria (per rifiuti urbani ed assimilati) e di seconda categoria tipo a) (per rifiuti inerti). Tali aree sono recepite all'art. 5.3 del presente piano.

### Crinali

Disciplinati rispettivamente all'art. 7.6 al quale si rimanda per le disposizioni specifiche.

### Zone ed elementi di interesse storico-archeologico

Il vincolo assoluto vige sulle aree individuate dal PTCP all'art. 8.2, comma 2, lettere a) e b) che si riferiscono ai complessi archeologici ed alle aree di accertata e rilevante consistenza archeologica, al quale si rimanda per le disposizioni specifiche.

Infine, i centri storici, di cui all'art. 8.3 del PTCP.

Individuano vincoli assoluti rispetto le finalità del presente paragrafo, le norme che sottendono le seguenti aree individuate dal PSAI:

- Aree a rischio da frana perimetrate e zonizzate: aree in dissesto, recepite all'art. 6.3 del presente Piano;
- Aree a rischio da frana perimetrate e zonizzate: aree di possibile evoluzione e aree di influenza del dissesto.

Si completa il quadro delle aree non idonee, con l'individuazione di *Aree in cui la realizzazione di impianti per lo smaltimento ed il recupero è sottoposta a previsioni e/o valutazioni di altri provvedimenti*.

Esse vengono definite come aree in cui la realizzazione e la gestione degli impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti sono ammesse solo se subordinate alla loro previsione in strumenti di pianificazione nazionali, regionali, provinciali o comunali.

Si ritengono sempre ammesse le ordinarie attività di raccolta dei rifiuti urbani e il deposito temporaneo dei rifiuti speciali, nonché la realizzazione e la gestione di stazioni ecologiche nelle forme previste dalla disposizioni di materia.

Ad esse afferiscono:

- Le fasce di pertinenza fluviale (art. 4.4 del PTCP);
- Il sistema collinare e di crinale, di cui all'art. 9 del PTPR, come recepito all'art 7.1 del PTCP;
- Il sistema delle aree agricole (art. 11 PTPR), di cui agli articoli 11.6 (Ambiti rurali a prevalente rilievo paesaggistico), 11.7 (Ambiti rurali a prevalente vocazione produttiva agricola), 11.8 (Ambiti rurali a prevalente carattere perturbano);
- Le zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale (art. 19 PTPR), come recepito all'art. 7.3 del presente Piano con riferimento anche all'art. 7.4: zone di particolare interesse naturalistico e paesaggistico della pianura;
- Le zone ed elementi di interesse storico-archeologico, con riferimento alle aree di concentrazione di materiali archeologici, zone di tutela della struttura centuriata e zone di tutela di elementi della centuriazione;
- Le aree a rischio di frana perimetrate e zonizzate: aree da sottoporre a verifica, regolate all'art. 6.5 del presente piano.

Si è ritenuto superflua, nonché prematura, in questa fase, l'identificazione di altre aree idonee o non idonee a particolari forme di gestione di rifiuti urbani e speciali pericolosi e non pericolosi, valendo, invece il principio generale per il quale le attività di gestione di rifiuti sono sempre ammesse nelle aree produttive, con priorità per quelle

ecologicamente attrezzate. Sarà il PPGR a definire i criteri generali in base ai quali i Comuni effettueranno le localizzazioni negli strumenti a loro disposizione.

Si ritiene la trasposizione cartografica fatta dal Progetto di Piano atta a rappresentare con adeguatezza le aree ed i sistemi sopra elencati.

Un quadro completo, che recepisca l'insieme complessivo dei vincoli e che funga anche da aggiornamento della cartografia che accompagna l'attuale Piano Infraregionale di Smaltimento dei Rifiuti Urbani e Speciali (che, come ricordato, anticipa fedelmente l'individuazione delle aree non idonee in osservanza alle disposizioni del Decreto Ronchi) viene demandata al nuovo PPGR, in corso di predisposizione, secondo i formati cartografici richiesti dalle linee guida regionali.

### **A.2.10 Protezione civile e prevenzione dei rischi**

La Protezione Civile è riconducibile a quattro attività: previsione, prevenzione, soccorso/emergenza, superamento dell'emergenza.

La legge individua due strumenti attraverso i quali svolgere queste attività:

- I *Programmi di Previsione e Prevenzione di Protezione Civile* a scala nazionale, regionale e provinciale;
- I *Piani di Emergenza* (o di Protezione Civile) a scala nazionale, provinciale e comunale.

In base all'Art.13 della L.225/92 l'Amministrazione Provinciale ha il compito di raccogliere, elaborare ed aggiornare i dati interessanti la Protezione Civile ed elaborare i programmi provinciali di previsione e prevenzione dei rischi. In seguito al D.Lgs. 112/98 (art. 108) la Provincia diviene titolare della predisposizione del *Piano Provinciale di Emergenza* sulla base degli indirizzi regionali

Il ***Programma di Previsione e Prevenzione di protezione civile*** è afferente alla fase di previsione dell'evento, intesa come conoscenza dei rischi che insistono sul territorio, nonché della fase di prevenzione, intesa come attività destinata alla mitigazione dei rischi stessi; il programma provinciale deve riguardare scenari connessi a rischi che per la loro natura ed estensione hanno rilevanza provinciale. I rischi presenti nel territorio provinciale sono:

- Rischio idraulico;
- Rischio idrogeologico;
- Rischio da incendi boschivi;
- Rischio industriale;
- Rischio sismico.

Per alcuni rischi, in quanto disciplinati da altri strumenti e da legislazioni di settore (si pensi ai *Piani di Bacino* per il rischio idraulico e geomorfologico), non pare efficace affidare al Programma questi temi, pena il sovrapporsi di studi valutazioni e scelte in contrapposizione ad altri piani di settore, quanto invece far svolgere allo stesso un ruolo di raccordo ed assunzione delle analisi, caratterizzandolo come strumento organico conoscitivo che semplifica le valutazioni previsionali riconducendole a scenari di rischio facilmente rappresentabili.

Sembra possibile, pertanto, inquadrare il P.P.P.P. come strumento che si pone l'obiettivo di definire scenari di rischio ed elaborare strumenti conoscitivi che sintetizzino le criticità utili per la pianificazione e la gestione dell'emergenza.

L'Ufficio di Protezione Civile ha avviato la predisposizione del Programma Provinciale di Previsione e Prevenzione. I rischi già analizzati sono quello idraulico ed il rischio da frana; nel corso del 2002 saranno avviate le cartografie e i censimenti relativi al rischio da incendi boschivi.

Il **Piano di emergenza** provinciale è lo strumento di coordinamento delle azioni che le componenti istituzionali e le strutture operative devono porre in essere per fronteggiare situazioni di crisi. Il piano è costruito a partire da una lettura del territorio attraverso gli scenari di rischio, l'individuazione dei precursori e la definizione degli scenari di evento; contiene inoltre il modello d'intervento organizzato per fasi (attenzione, preallarme, allarme ed emergenza) con la catena dei soggetti coinvolti e dei loro compiti (procedure operative), l'individuazione delle funzioni di supporto da attivare nella fase di gestione dell'emergenza e le banche dati relative alle risorse strumentali ed umane disponibili.

Appare importante, nonostante il carattere sperimentale, porsi il problema del rapporto tra PTCP. e *Programma di Previsione e Prevenzione* nella sua accezione di carattere generale.

Il Programma, pur non assumendo valenza di piano, è comunque da considerare uno strumento conoscitivo e programmatico di settore nell'ambito del PTCP., quale documento di riferimento principale a scala provinciale ai fini della conoscenza e dell'analisi dei rischi naturali ed antropici, nella direzione della previsione e della prevenzione delle calamità pubbliche.

Si ritiene che in virtù di questo il PTCP. possa indicarne elementi di coordinamento, indirizzi e contenuti.

#### ***Obiettivi specifici***

- Previsione dei rischi;
- Prevenzione e riduzione dei rischi;
- Miglioramento della capacità di risposta del sistema di Protezione Civile all'emergenza.

#### ***Politiche e azioni***

- Favorire la costituzione e la crescita dei Servizi di Protezione Civile comunali o intercomunali.

Il sistema nazionale di protezione civile è imperniato sull'organizzazione di una struttura comunale, in quanto Ente territoriale che è chiamato ad organizzare i soccorsi in prima battuta, qualunque sia la gravità dell'evento. Appare necessario favorire la costituzione e la crescita dei Servizi di Protezione Civile comunali o intercomunali, con particolare attenzione alle zone montane o in presenza di piccoli Comuni, qualificando il S.P.C. come uno dei servizi indispensabili ed obbligatori da erogarsi anche in forma congiunta. L'individuazione degli ambiti

subprovinciali ottimali andrà letta in questo caso anche dal punto di vista del tipo di rischio e gravità a cui i territori sottendono.

Si riscontra già una tendenza, nei Comuni, ad associarsi per poter fornire il servizio di protezione civile, mentre non è usanza elaborare piani intercomunali. La Provincia, ai sensi della L.R. 45/95 e in quanto titolare della pianificazione di emergenza provinciale, può esercitare un ruolo nella promozione di piani intercomunali ed in questo senso ha già condotto una sperimentazione nel 1998 nel circondario imolese.

- Coordinare tempi e modi di revisione degli strumenti urbanistici comunali con quelli della predisposizione dei piani di protezione civile: in sede di elaborazione del P.S.C. si deve cogliere l'occasione per elaborare o aggiornare il piano comunale di protezione civile ottimizzando la lettura del quadro conoscitivo. Lo stesso PTCP potrebbe svolgere funzione di coordinamento ed indirizzo per la pianificazione urbanistica con avvio di esperienze pilota di elaborazione concertata tra i due documenti.
- Coordinare con il PTCP il Piano Provinciale di Emergenza che la Provincia si accinge a realizzare, e che conterrà la suddivisione per aree omogenee di rischio e l'individuazione dei Comuni capo-area, sulla base di dotazioni di servizi essenziali e di una struttura comunale adeguata; questi Comuni saranno sede di Centro Operativo Misto (C.O.M.) in caso di calamità. Sono evidenti le relazioni con le elaborazioni effettuate in materia di accessibilità e di distribuzione territoriale dei servizi.
- Individuare, nell'ambito delle attrezzature e degli spazi collettivi, le aree necessarie per la gestione delle situazioni di emergenza:
  - **Aree di ammassamento**, aree dove far affluire i materiali, i mezzi e gli uomini necessari agli interventi di protezione civile in caso di evento;
  - **Aree di accoglienza**, per l'installazione di materiali e strutture idonee ad assicurare l'assistenza abitativa alle popolazioni.

Le aree di ammassamento richiedono specifiche caratteristiche dimensionali, di elevata accessibilità e di infrastrutturazione. Devono essere preventivamente individuate a livello provinciale o sovracomunale nell'ambito della elaborazione del piano di protezione civile e normate dal punto di vista urbanistico nell'ambito delle "attrezzature e spazi collettivi". L'individuazione deve avvenire secondo il concetto della "polifunzionalità", incentrata su funzioni ed esigenze, nell'ambito del territorio considerato, che possano essere sviluppate parallelamente alle attività di Protezione Civile quali, ad esempio, attività turistiche, commerciali o attività sociali e culturali ("aree attrezzate multifunzionali").

Le aree di accoglienza sono invece relative all'assistenza alla popolazione, intesa come allestimento di strutture in grado di assicurare un ricovero per coloro che hanno dovuto abbandonare la propria abitazione. Le aree di accoglienza sono di norma adibite ad altre funzioni, devono essere servite da determinate infrastrutture primarie ed essere ubicate in zone non soggette a rischio.

Anche queste aree dovrebbero essere preventivamente individuate, in sede di pianificazione di emergenza, a scala sovracomunale o provinciale, secondo un percorso di coordinamento con la revisione degli strumenti urbanistici comunali.

Si evidenzia quindi la necessità di stabilire un percorso congiunto tra pianificazione urbanistica e pianificazione di emergenza, per coniugare le esigenze di spazi da destinare a verde pubblico, aree di sosta o impianti sportivi, sulla base degli scenari di evento riferiti alle diverse tipologie di rischio a cui un determinato territorio è esposto.

- Verificare l'eventuale esigenza di nuove caserme e/o distaccamenti dei Vigili del Fuoco permanenti e temporanei e centri polifunzionali di protezione civile, con particolare riferimento alla montagna, che siano collocati in zona baricentrica, per vallata o Comunità Montana, adatti a far confluire Organizzazioni di Volontariato e a dislocare materiale e mezzi per le attività legate alla lotta agli incendi boschivi, ma adatti anche per interventi in caso di crisi sismica e per frane (ai dell'art.. 26 2/c: Criteri per la localizzazione e il dimensionamento di strutture e servizi di interesse provinciale e sovracomunale).
- Definire una selezione dei tracciati viari strategici da utilizzare in caso di calamità, che possa essere individuata e condivisa da tutti i soggetti coinvolti in caso di crisi e che, in quanto strategica in emergenza, venga specificamente tutelata.
- Promuovere, da parte della Provincia, o partecipare con il Servizio Regionale preposto, a studi ed indagini miranti a definire più compiutamente il quadro macrosismico del territorio e, per alcune aree campione, avviare indagini di microzonazione sismica alla luce delle sperimentazione nelle Province romagnole. La nuova classificazione proposta, anche se non ancora utilizzata per imporre gli adeguamenti antisismici di legge, ha evidenziato che anche in Provincia di Bologna il numero di Comuni interessati è destinato ad aumentare sensibilmente. E' necessario ora approfondire gli studi in ambito regionale, per passare dal modello conoscitivo nazionale a quello locale e per approfondire e differenziare l'articolata gamma di situazioni presenti.
- Completare, in concerto con la Regione, il censimento di vulnerabilità degli edifici strategici realizzato dalla stessa Regione negli anni 1985-90, prevedendo un aggiornamento della banca dati esistente e l'estensione dell'indagine di vulnerabilità ad altre strutture importanti, come definite dall'elenco R.R. 33/86 (opere e costruzioni di "rilevante interesse pubblico" ed opere di "primaria importanza per le necessità di Protezione Civile").
- Elaborare indirizzi metodologici ed operativi per i Comuni sismici riguardo al Quadro Conoscitivo, alle ricadute in materia di compatibilità delle previsioni urbanistiche e di destinazioni d'uso, alle ricadute in materia di reti per la mobilità.
- Valutare in via preventiva la tematica della riduzione dei rischi derivanti da "effetto domino" nell'individuazione degli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale, e in

particolare di quelli suscettibili di ulteriore estensione per nuovi insediamenti (vedi il successivo punto 4.2.7).

- Coordinare il PTCP con il *Piano Regionale di Protezione Foreste dagli incendi boschivi*, recependone l'individuazione degli ambiti territoriali a rischio, in coerenza con l'analisi dei rischi a scala provinciale.

### A.2.11 Stabilimenti a rischio di incidente rilevante

La materia inerente al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, è regolata dal D.Lgs. 334/99 che ha recepito la Direttiva Comunitaria 96/82/CE, meglio nota come "*Direttiva Seveso II*".

La Direttiva 96/82/CE, che sostituisce ed abroga la precedente Direttiva 82/601/CEE, recepita in Italia dal DPR 175/88, si pone la finalità di assicurare livelli sempre più elevati di protezione dell'ambiente e della salute umana, attraverso l'attuazione di un sistema efficace di prevenzione degli incidenti rilevanti, quali esplosioni, incendi o rilasci di sostanze tossiche che possono derivare dalla presenza di determinate sostanze pericolose.

I principi sui quali si basa il Decreto 334/99, presentano un approccio molto diverso da quello del DPR 175/88. Infatti, la novità principale, riguarda l'ambito di applicazione che, a differenza della normativa precedente, non interessa più le aziende che svolgono specifiche attività a rischio, ma tutti gli stabilimenti in cui sono presenti determinate sostanze pericolose, indipendentemente dal tipo di attività esercitata.

Secondo il Decreto, gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante sono pertanto classificati, sulla base delle quantità di sostanze pericolose presenti, in determinate categorie di rischio a cui corrispondono differenti obblighi per i gestori degli stabilimenti, e precisamente:

- stabilimenti ad alto rischio di incidente rilevante (soggetti agli obblighi degli artt. 8, 6 e 7)<sup>13</sup>
- stabilimenti a rischio medio di incidente rilevante (soggetti agli obblighi degli artt. 6 e 7)<sup>14</sup>

In particolare, fra le novità introdotte dal Decreto 334/99, all'articolo 14 sono definiti i criteri per il controllo dell'urbanizzazione e per una corretta pianificazione territoriale nelle aree interessate dalla presenza di stabilimenti a rischio di incidente rilevante, ponendo in relazione il tema del governo del territorio con quello del rischio tecnologico.

In attuazione dell'art. 14 del D.Lgs. 334/99, nel giugno del 2001 è stato emanato il DM LL.PP. 9 maggio 2001 "*Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante*", nel quale sono definiti i criteri per la regolamentazione dell'utilizzo dei suoli

<sup>13</sup> Di seguito indicati come stabilimenti in art. 8

<sup>14</sup> Di seguito indicati come stabilimenti in art. 6

circostanti gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante, in base alla valutazione della probabilità di accadimento degli eventi incidentali e ai relativi effetti ed aree di danno.

### ***Il DM LL.PP. 9 maggio 2001***

Il fine principale che persegue il DM 9 maggio 2001, è quello di definire la destinazione e l'utilizzo dei suoli, mantenendo le opportune distanze fra stabilimenti a rischio di incidente rilevante e zone residenziali o altre zone vulnerabili sotto il punto di vista territoriale ed ambientale.

Il campo di applicazione è esteso agli stabilimenti soggetti agli obblighi degli articoli 6, 7 e 8 del D.Lgs. 334/99, con le seguenti tipologie di interventi:

- (a) Insediamento di NUOVI STABILIMENTI;
- (b) MODIFICHE a stabilimenti esistenti che comportino aggravio del rischio di incidente rilevante;
- (c) NUOVI INSEDIAMENTI o INFRASTRUTTURE attorno agli stabilimenti esistenti (vie di comunicazione, zone residenziali, luoghi frequentati dal pubblico) qualora possano aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante.

Nel delineare il processo che integra la normativa relativa al rischio tecnologico con le scelte di pianificazione territoriale ed urbanistica, il DM 9 maggio 2001 definisce ruoli e funzioni degli enti competenti.

In particolare:

#### **Le REGIONI**

- Assicurano il coordinamento delle norme in materia di pianificazione urbanistica e territoriale e di tutela ambientale con quelle derivanti dal D.Lgs. 334/99 e dal DM LL.PP. 09/05/2001, anche attraverso forme di concertazione tra enti competenti e altri soggetti interessati;
- Tramite disciplina regionale in materia urbanistica, assicurano il coordinamento delle procedure di individuazione di aree da destinare agli stabilimenti con quanto previsto all'art. 2 del DPR 447/98.

Le **PROVINCE** (e le Città Metropolitane, ove costituite), secondo le attribuzioni previste dal D.Lgs. 267/2000

- Individuano, nell'ambito degli strumenti di pianificazione territoriale, le aree sulle quali ricadono gli effetti prodotti dagli stabilimenti a rischio, acquisendo dai Comuni le informazioni contenute nell'Elaborato Tecnico "Rischio di Incidenti Rilevanti", ove disponibili;
- Attraverso il proprio *Piano Territoriale di Coordinamento*, nell'ambito della determinazione degli assetti generali del territorio, disciplinano la relazione degli stabilimenti con gli elementi territoriali ed ambientali vulnerabili, le reti e i nodi infrastrutturali, di trasporto, tecnologici ed energetici, esistenti e previsti, tenendo

conto delle aree di criticità relativamente alle diverse ipotesi di rischio naturale individuate nel piano di protezione civile.

### **I COMUNI**

- Attraverso i propri strumenti urbanistici, anche in relazione ai contenuti del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, individuano e disciplinano le aree da sottoporre a regolamentazione specifica, tenendo conto di tutte le problematiche territoriali e infrastrutturali relative all'area vasta;
- Al fine dell'individuazione di tali aree, gli strumenti urbanistici comprendono l'*Elaborato Tecnico "Rischio di Incidenti Rilevanti - R.I.R."*, relativo al controllo dell'urbanizzazione e predisposto secondo i criteri stabiliti nell'Allegato al DM 09/05/2001;
- Trasmettono le informazioni contenute nell'Elaborato Tecnico "R.I.R." a tutti gli enti locali territorialmente interessati dagli scenari incidentali, affinché possano, a loro volta, attivare le procedure di adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale di loro competenza.

Il percorso metodologico per l'individuazione della compatibilità fra stabilimenti a rischio e territorio, nell'ambito del processo di adeguamento degli strumenti urbanistici, si compone di tre fasi successive che prevedono:

- 1) *L'identificazione degli elementi territoriali ed ambientali vulnerabili*, in relazione all'ubicazione degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante e in un'area di osservazione coerente con lo strumento urbanistico da aggiornare.
- 2) *La determinazione degli scenari incidentali ipotizzabili e delle relative aree di danno*.  
Le informazioni relative all'involuppo delle aree di danno, derivanti dall'analisi degli scenari incidentali, vengono individuate sulla base delle informazioni fornite dai gestori degli stabilimenti, oppure delle conclusioni di istruttoria per la valutazione del Rapporto di Sicurezza.
- 3) *La valutazione della compatibilità territoriale ed ambientale degli stabilimenti*, che avviene mediante la sovrapposizione delle aree di danno agli elementi territoriali ed ambientali vulnerabili e la successiva verifica con i criteri di compatibilità previsti dal DM 9 maggio 2001.

### **La Legge Regionale n° 26/2003**

La L.R. 17 dicembre 2003, n° 26<sup>15</sup> "Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose", in vigore dal 2 gennaio 2004, introduce, fra gli altri adempimenti, obblighi e contenuti specifici in tema di controllo dell'urbanizzazione per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante.

---

<sup>15</sup> Pubblicata sul B.U.R.E.R. del 18 dicembre 2003

Tali contenuti, che vanno ad integrare quanto previsto dal DM 09/05/2001, sono espressi negli articoli 12, 13 e 18 della L.R..

L'**articolo 18** determina gli obblighi della pianificazione territoriale ed urbanistica per le zone a rischio di incidente rilevante, andando, a questo scopo, ad integrare la L.R. 24 marzo 2000, n° 20 ("Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"), mediante l'introduzione, nell'Allegato alla suddetta legge, dell'**articolo A-3 bis** - "*Contenuti della pianificazione per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante*". Secondo quanto previsto dall'art. A-3 bis:

Le PROVINCE, nell'ambito del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale:

- individuano le aree di danno prodotte dagli stabilimenti e disciplinano le relazioni fra stabilimenti a rischio e gli elementi territoriali ed ambientali vulnerabili, secondo i criteri definiti dal DM 09/05/2001;
- determinano, sulla base dell'individuazione delle aree di danno, l'insieme dei Comuni tenuti all'adeguamento degli strumenti urbanistici.

I COMUNI, nell'ambito della pianificazione comunale:

- aggiornano l'individuazione delle aree di danno operata dal PTCP;
- regolamentano, nell'ambito dell'Elaborato Tecnico "Rischio di Incidenti Rilevanti", gli usi e le trasformazioni ammissibili all'interno delle aree di danno, in conformità ai criteri definiti dal DM 09/05/2001 e dalla pianificazione territoriale.

***I Comuni tenuti all'obbligo di tale regolamentazione, sono i Comuni sul cui territorio è presente, o in fase di realizzazione, uno stabilimento a rischio di incidente rilevante e i Comuni il cui territorio è interessato dall'area di danno di uno stabilimento a rischio ubicato in altro Comune, sulla base delle determinazioni contenute nel PTCP, oppure sulla base di comunicazione fornita dal Comune di ubicazione dello stabilimento o di altre informazioni elaborate a norma degli artt. 6, 7, 8 e 21 del D.Lgs. 334/99.***

L'**articolo 12**, ribadendo l'obbligo di adeguamento dei piani territoriali ed urbanistici per le Province ed i Comuni interessati dalla presenza o dalla prossimità di stabilimenti a rischio di incidente rilevante, introduce la possibilità, in attesa dell'adeguamento di tali piani, di assumere un atto provvisorio di individuazione delle aree di danno.

In tale atto provvisorio, comunque, l'individuazione delle aree di danno deve essere condotta in conformità ai criteri e alle modalità previste dal DM 09/05/2001, con la possibilità di richiedere, a tal fine, apposito parere al Comitato Tecnico di Valutazione dei Rischi (di cui all'art. 4 della L.R. 26/2003) o, fino alla sua costituzione, al Comitato di cui all'art. 21 del D.Lgs. 334/99.

Qualora, comunque, decorsi sei mesi dall'entrata in vigore della L.R. 26/2003, le Province ed i Comuni non abbiano provveduto all'individuazione delle aree di danno, attraverso l'adeguamento del piano o attraverso l'atto provvisorio di individuazione, la Regione potrà provvedere in via sostitutiva, secondo le modalità previste dall'articolo 16 della L.R. 21/04/99, n° 3 (Riforma del sistema regionale e locale).

Le disposizioni contenute nell'**articolo 13**, infine, introducono le norme di salvaguardia, stabilendo che, fino all'adeguamento del piano urbanistico generale, il territorio compreso entro le aree di danno individuate, o l'intero territorio comunale qualora non siano ancora individuate tali aree, siano soggetti ai vincoli di destinazione definiti dalla tabella 3b del DM 09/05/2001.

Il Comitato Tecnico di Valutazione dei Rischi (di cui all'art. 4 della L.R. 26/2003) o, fino alla sua costituzione, il Comitato di cui all'art. 21 del D.Lgs. 334/99, deve esprimere, a tal fine, parere preventivo e vincolante, entro quarantacinque giorni dalla richiesta, su tutti gli interventi pubblici e privati di trasformazione del territorio, comportanti aggravio del rischio o delle conseguenze di un incidente rilevante, compresi gli interventi soggetti a Denuncia di Inizio Attività e ad esclusione degli interventi edilizi indicati al comma 4) dell'articolo 13.

### ***Il rischio di incidente rilevante nel territorio della Provincia di Bologna***

Sulla base dei dati aggiornati a febbraio 2004, nel territorio della Provincia di Bologna sono presenti 26 stabilimenti a rischio di incidente rilevante sottoposti agli obblighi previsti dal D.Lgs. 334/99 e del DM 09/05/2001, di cui 5 in art. 8 e 21 in art. 6.

Questi stabilimenti interessano il territorio di 18 Comuni, localizzati principalmente a nord della Via Emilia, con maggiore concentrazione nel Comune di Bologna, nei Comuni della prima cintura metropolitana e in quelli di pianura (vedi tabella seguente).

Le principali tipologie di attività svolte all'interno degli stabilimenti, sono riconducibili allo stoccaggio e movimentazione di G.P.L., al deposito di oli minerali, al deposito e produzione di fitofarmaci e alla lavorazione di sostanze chimiche.

La rappresentazione delle aree di danno per questi stabilimenti, individuate sulla base delle informazioni fornite dai gestori degli stabilimenti e delle conclusioni di istruttoria del Comitato di cui all'art. 21 del D.Lgs. 334/99, è riportata nell'Allegato 5<sup>16</sup> alla presente Relazione.

In ciascuna delle 26 schede contenute nell'Allegato, sono evidenziati, su base cartografica, i confini comunali, i confini dello stabilimento, i punti di origine dell'evento incidentale e l'involuppo della massima area di danno, intesa come porzione massima del territorio interessata dagli effetti dell'incidente ipotizzato.

In tale modo, infatti, è possibile individuare chiaramente le porzioni di territorio, compresi gli eventuali comuni limitrofi, interessati dalle aree di danno, rimandando l'analisi completa degli scenari incidentali e dei relativi effetti ed aree di danno al Quadro Conoscitivo, dove, nelle Schede C.1.4.1.1 - C.1.4.1.26 allegate, sono riportate le aree di danno per ogni classe di probabilità e per ogni categoria di effetti e non soltanto l'area di danno più estesa, in relazione agli elementi territoriali ed ambientali vulnerabili presenti. A tale proposito occorre ricordare che, nella definizione degli elementi di vulnerabilità, non si è tenuto conto delle aree di criticità relative alle diverse

---

<sup>16</sup> Allegato 5 - "Individuazione delle aree di danno per gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante soggetti agli obblighi del DM LL.PP. 09/05/2001"

ipotesi di rischio naturale individuate dal Piano di Protezione Civile, essendo tuttora in itinere la predisposizione di tale piano.

Nella seguente tabella sono riassunte le principali caratteristiche degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante, quali categoria di rischio, comune di ubicazione, identificazione delle aree di danno (se interne o esterne allo stabilimento) ed eventuali Comuni limitrofi interessati dalle aree di danno.

Stabilimento	Classe Categoria di rischio (D.Lgs. 334/99)	TIPOLOGIA DI ATTIVITA'	COMUNE	Aree di danno		Altri comuni interessati dalle aree di danno
				Interne allo stabilimento	Esterne allo stabilimento	
F. GAS s.r.l.	Art. 6	Deposito di G.P.L.	Argelato		*	Castel Maggiore
BRENNTAG S.p.A.	Art. 6	Deposito di prodotti chimici	Bentivoglio		*	-
CTD. S.c.r.l.	Art. 88	Deposito di fitofarmaci			*	-
BEYFIN S.p.A.	Art. 6	Deposito di G.P.L.	Bologna		*	-
EMILCARBO S.r.l. (ex O.S.A. s.r.l.)	Art. 6	Deposito di carburanti			*	-
ENI S.p.a. (ex AGIP PETROLI S.p.A.)	Art. 6	Deposito di carburanti			*	-
L'EMILGAS s.r.l.	Art. 6	Deposito di G.P.L.			*	Granarolo dell'Emilia
ROMEA s.r.l.	Art. 6	Deposito di carburanti			*	-
DU POINT ITALIANA S.p.A.	Art. 8	Deposito di fitofarmaci		Castello d'Argile		*
BAYER S.p.A.	Art. 8	Deposito di fitofarmaci	Castel Maggiore		*	-
BASCHIERI & PELLAGRI	Art. 6	Lavorazione esplosivi	Castenaso		*	Bologna, Granarolo dell'Emilia
LIQUIGAS S.p.A.	Art. 8	Deposito	Crespellano		*	-
BRENNTAG S.p.A. (ex CARI s.r.l.)	Art. 6	Deposito	Granarolo dell'Emilia		*	-
C.B.A. s.r.l.	Art. 6	Deposito			*	-
IRCE s.r.l.	Art. 6	Deposito	Imola	*		-
SIPCAM S.p.A.	Art. 6	Deposito			*	-
BIOLCHIM S.p.A.	Art. 6	Deposito di fitofarmaci	Medicina		*	Castel Guelfo, Castel San Pietro Terme
AMEDEO BONFIGLIOLI s.r.l.	Art. 6	Deposito di carburanti			*	-
GIEFFE s.r.l.	Art. 6	Trattamenti galvanici	Monteveglia	* <sup>17</sup>		-
ARCH COATINGS ITALIA S.p.A.	Art. 6	Industria chimica	Pianoro	*		-
LENZI RAOUL S.p.A.	Art. 6	Deposito di carburanti	Poretta Terme		*	-
FORER s.r.l.	Art. 6	Deposito di prodotti comburenti	Sala Bolognese	*		-

<b>MONTENEGRO S.p.A.</b>	Art. 6	Deposito di prodotti chimici	S. Lazzaro di Savena		*	-
<b>REAGENS S.p.A.</b>	Art. 8	Industria chimica	S. Giorgio di Piano	*		-
<b>CIBA SPECIALITY CHEMICALS S.p.A.</b>	Art. 6	Industria chimica	Sasso Marconi		*	
<b>SE.TRA s.r.l. (ex ATRIPLEX)</b>	Art. 6	Deposito di carburanti	Zola Predosa		*	Bologna

### ***Obiettivi specifici***

Gli obiettivi a cui tendere, per attuare una corretta politica di prevenzione e di tutela, anche secondo la filosofia che sta alla base del DM 09/05/2001, sono:

- Mantenere opportune distanze di sicurezza fra stabilimenti e zone residenziali, prevenendo gli incidenti rilevanti e limitandone le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente;
- Favorire la concertazione fra i diversi soggetti competenti in materia di pianificazione urbanistica, territoriale e di tutela ambientale e le autorità competenti in materia di rischio di incidente rilevante;
- Favorire politiche per un'adeguata informazione e coinvolgimento della popolazione sulle tematiche inerenti alla sicurezza.

### ***Politiche e azioni***

- Impostare ed implementare una metodologia di base, condivisa dalle Amministrazioni Comunali coinvolte e dalle altre autorità competenti, volta alla reperibilità e allo scambio dei dati territoriali, ambientali e di valutazione del rischio e alla definizione dei criteri per la verifica di compatibilità territoriale ed ambientale degli stabilimenti e alla predisposizione degli Elaborati Tecnici "R.I.R.";
- Promuovere corsi di formazione, incontri o seminari specifici, sull'esempio di quelli già organizzati negli anni passati, fra Provincia, Comuni, altre autorità competenti ed aziende, volti all'approfondimento delle tematiche inerenti alla pianificazione territoriale ed urbanistica ed al rischio tecnologico;
- Attuare politiche per una corretta ed efficace "comunicazione del rischio" (incontri pubblici con la cittadinanza, convegni, forum di discussione).

## **POLITICHE RIFERITE AGLI OBIETTIVI DI QUALITÀ DEL SISTEMA INSEDIATIVO, URBANO E RURALE, DI QUALITÀ SOCIALE E DI COMPETITIVITÀ ECONOMICA DEL TERRITORIO**

### **B.1 I principali nodi critici**

#### **B.1.1 Le dinamiche evolutive**

Rimandando al Quadro Conoscitivo per una più estesa descrizione dei fenomeni, giova qui richiamare in estrema sintesi alcuni aspetti essenziali dei fenomeni in atto.

La popolazione residente ha continuato a ridursi (27.000 abitanti in meno fra il '91 e il 2000) nell'area centrale, area che non comprende più soltanto i Comuni di Bologna e di Casalecchio, ma anche parte dei Comuni di S.Lazzaro, Castenaso e Anzola. Al calo dei residenti ha fatto da contropartita la crescita delle presenze fluttuanti (city user).

La popolazione residente è invece cresciuta nella gran parte degli altri centri abitati della Provincia (circa 170 centri abitati); è aumentata in particolare nei centri di dimensione media (fra i 2000 e 5000 abitanti) e proporzionalmente di più nei centri medio-piccoli; dal punto di vista geografico è aumentata in particolare nei centri della pianura alta e della collina.

La popolazione è aumentata inoltre al di fuori dei centri abitati, nel territorio rurale, ovvero nei nuclei di piccolissima dimensione (15.000 abitanti in più negli ultimi nove anni), e questo è un fenomeno inedito, che inverte una tendenza alla diminuzione della popolazione sparsa che durava dal dopoguerra.

Il Territorio Urbanizzato (TU) continua a crescere ovunque, anche se a ritmi inferiori a quelli dei decenni precedenti (+19% nei sette anni 1993-2000, rispetto a +70% nei tredici anni 1980-93). Ma se si considera che si tratta di una crescita a popolazione costante, il trend resta elevato e preoccupante. La crescita sembra ormai più trainata dalle aree per servizi e per attività economiche che per la residenza. La crescita dell'urbanizzato si distribuisce ovunque, ma in termini percentuali è inversamente proporzionale alla dimensione dei centri abitati: più alta nei centri più piccoli (oltre +30% di crescita media in sette anni nell'insieme dei centri fra 50 e 1000 abitanti) e più bassa a Bologna (+9%).

Anche il Territorio Pianificato (TP), ossia il territorio destinato dai PRG allo sviluppo urbano, continua a crescere in forma diffusiva (+15% fra 1993 e 2000); in più di 100 centri la crescita registrata supera i 5 ettari.

Un sistema insediativo che evolve nella direzione della 'nebulosa' periferica e dell'ulteriore specializzazione (economica e sociale) del centro genera una domanda di mobilità che continua ad aumentare (spostamenti più lunghi), a disperdersi in ogni direzione, ed è un sistema a cui le reti di trasporto collettivo rispondono con efficacia decrescente. Questo tipo di mobilità, oltre a bruciare ingenti quantità di risorse (energia, tempo, costi sociali), determina una pressione crescente su diversi aspetti

della qualità ambientale, e rappresenta l'aspetto del funzionamento del sistema economico-territoriale di cui è più problematica la sostenibilità.

### **B.1.2 L'elevata quantità delle previsioni**

Questo tema è già stato posto all'attenzione dell'analisi e del dibattito fra gli enti locali nella fase dell'elaborazione dello Schema Direttore e dei relativi Accordi attuativi, nel tentativo, nella sostanza, di concertare una motivata gradualità dell'effettiva entrata sul mercato della grande disponibilità di aree previste dai PRG, attraverso l'individuazione di quote programmate di attuazione, definite da un lato sulla base dell'andamento pregresso della produzione edilizia e dall'altro sulla base delle diverse politiche di offerta indicate dal PTI per i diversi tipi di centri abitati.

Considerando che la situazione attuale, in materia di offerta di nuove aree edificabili nei PRG, non è dissimile da quella fotografata ai tempi degli accordi per lo Schema Direttore, e considerando inoltre che la gran parte degli strumenti urbanistici comunali sono di recente approvazione, e che perciò l'efficacia diretta del PTCP su una nuova generazione di strumenti comunali si avrà solo fra vari anni, l'esigenza di una attenta programmazione temporale concertata risulta ancora del tutto giustificata. Si pone quindi il problema di come riaffermare e consolidare il contenuto degli Accordi sul piano politico, e di come renderli più pregnanti ed efficaci sul piano tecnico-operativo.

### **B.1.3 L'elevata dispersione delle previsioni**

In oltre 200 centri abitati della Provincia, ossia in quasi tutti i centri abitati al di sopra di 50 abitanti, il relativo PRG offre uno stock, più o meno consistente, di aree edificabili. In circa 150 centri abitati l'offerta (residua al 2000) è pari ad almeno 50 alloggi, e in circa 100 centri abitati supera i 100 alloggi.

Le politiche espansive descritte sono quindi praticate dai Comuni, senza eccezioni, in tutti i diversi centri abitati di ciascun Comune, a prescindere dalla dimensione, dalla dotazione e distribuzione dei servizi e dalla specifica efficacia dell'infrastrutturazione. Se va riconosciuto che i centri abitati presso cui vi è la maggiore offerta insediativa corrispondono, in generale (ma con significative eccezioni), a quelli che presentano una più ricca e differenziata offerta di servizi urbani, anche di attrazione sovracomunale, l'offerta di nuove aree edificabili si rivolge tuttavia alla generalità dei centri, vale a dire anche presso località che non dispongono di una gamma minima di servizi di base: la scuola dell'obbligo, un poliambulatorio, una farmacia, uno sportello bancario, un minimo di negozi..... Ciò vale anche per la dotazione di infrastrutture per una mobilità più sostenibile (presenza di fermata del SFM), che non sembra tuttora discriminare sufficientemente le politiche insediative.

Inoltre, nel territorio provinciale è rilevabile un'ulteriore offerta insediativa, tuttora rilevante (5.500 alloggi), collocata al di fuori dei centri abitati (ossia in contesti rurali o presso nuclei di modestissima dimensione). La maggior parte di questa offerta (circa

3000 alloggi) è costituita da un residuo di aree per seconde case previste in Comuni di montagna, un tipo di offerta che non trova quasi più riscontro nella domanda. Ma un'altra parte di queste previsioni, frutto di scelte urbanistiche variamente motivate, si trova anche in Comuni dell'hinterland bolognese, costituendo quindi un'elevatissima appetibilità di mercato.

Il tema descritto è evidentemente critico per le naturali ricadute sulla mobilità. Un cittadino che trasferisce la sua residenza dalla grande città ad un capoluogo comunale dotato di una gamma di servizi ampia e differenziata comporta molto probabilmente un incremento di mobilità per lavoro e per l'acquisizione saltuaria di servizi rari presenti solo nella città (mobilità che però potrebbe trovare risposta anche nel trasporto pubblico). Ma un cittadino che si trasferisce in una piccola località carente di servizi, o addirittura in territorio rurale, comporta necessariamente un aumento di mobilità in automobile non solo per lavoro, ma anche per ogni più piccola esigenza della famiglia (acquisti quotidiani, accesso ai servizi scolastici di base, ecc.): è un cittadino di cui risulta più oneroso raccogliere i rifiuti solidi e depurare quelli liquidi, è un cittadino che complessivamente consuma più energia e impatta dunque più sull'ambiente in misura più consistente.

Il tema da affrontare è perciò la ricerca di un vincolo di coerenza fra le politiche insediative e le politiche relative alla distribuzione dei servizi di base (con particolare riferimento a quelli pubblici, e quindi soggetti a specifica programmazione), nel senso che laddove non è possibile offrire un 'bouquet' di servizi di base, per ragioni di efficienza o di mercato, dovrebbe essere considerata implausibile e inopportuna l'urbanizzazione di nuove aree, ferme restando naturalmente le politiche a favore del recupero.

Nei prossimi anni, la riforma della scuola dell'obbligo, se non verrà del tutto annullata, dovrebbe comportare, con la ristrutturazione dei cicli, un'ulteriore fase di razionalizzazione anche logistica dei plessi scolastici; essa potrà dunque rappresentare un'occasione significativa per verificare il descritto vincolo di coerenza.

#### **B.1.4 La crescita della popolazione sparsa**

Il brusco e forte mutamento di tendenza che è stato rilevato riguardo alla popolazione sparsa, residente al di fuori di centri abitati anche modesti, fino alla soglia dei 50 abitanti, si presta a valutazioni anche contraddittorie, ma in generale preoccupanti.

In termini positivi si può dire che questo fenomeno va a risarcire una tendenza alla flessione demografica che durava da un quarantennio e che aveva impoverito fino alle soglie dell'abbandono vaste porzioni di territorio rurale; è positivo inoltre che la ricrescita sia avvenuta prevalentemente (anche se non esclusivamente) attraverso il recupero e il riuso del patrimonio edilizio esistente.

Tuttavia, la nuova popolazione sparsa istituisce con il territorio rurale circostante legami molto deboli, quando non inesistenti; il ceto imprenditoriale-impiegatizio-terziario che si insedia nelle case di campagna, più che dare luogo ad un nuovo 'presidio ambientale', genera nuova mobilità e nuovi costi ambientali, in analogia con le

considerazioni espresse al punto precedente riguardo alla popolazione che va ad insediarsi in piccoli centri privi dei servizi di base, e forse in misura ancor più accentuata.

Le preoccupazioni riguardano soprattutto l'evoluzione futura del fenomeno. Se si sono registrati 15.000 nuovi residenti 'sparsi' in un decennio in cui, in vigore dell'art. 40 della L.R.47/78 (prima delle modifiche introdotte con la L.R.6/95) e di PRG plasmati su di essa, il fenomeno era (o avrebbe dovuto essere) sostanzialmente ostacolato, quale entità potrà assumere il fenomeno in una fase in cui si avvertono in pieno le aperture introdotte con la 6/95, e ancora di più domani, quando le ulteriori aperture potenzialmente introdotte con la L.R.20/2000 avranno dispiegato i loro inevitabili effetti?

Alcuni Comuni si sono già preoccupati del fenomeno e, nel recepire la L.R.6/95, si sono dotati di normative che, oltre ad applicare rigorosamente le condizioni che essa dispone per gli interventi di recupero, hanno posto ulteriori limiti al recupero degli edifici ex-agricoli (condizioni minime necessarie riguardo alla situazione delle infrastrutture, limitazione drastica del numero di unità immobiliari ricavabili da ciascun edificio, divieto di usi che generano mobilità in assenza di condizioni viarie adeguate, ecc.). Ma altri Comuni non si sono preoccupati allo stesso modo, e sono noti i casi di recuperi di complessi colonici che hanno dato luogo a condomini di mini-alloggi, a veri e propri nuovi complessi insediativi a villette, con risultati preoccupanti dal punto di vista dell'aumento del carico urbanistico su reti infrastrutturali deboli e che dovrebbero restare tali, e anche dal punto di vista della conservazione paesaggistica e tipologica.

Sembra necessario che il PTCP affronti il tema, non certo per mettere in discussione un indirizzo generale a favore del recupero del patrimonio edilizio rurale, in particolare di quello di interesse tipologico e testimoniale, ma per dettare indirizzi precisi riguardo ai limiti e alle condizioni da rispettare nelle politiche di recupero, per evitare o almeno contenere gli effetti indesiderati.

### **B.1.5 La qualità sociale dell'offerta insediativa nell'area urbana centrale**

Nell'area urbana centrale, in sostanza nel Comune di Bologna, non manca certo l'offerta di opportunità insediative, sia in relazione alle cospicue quantità ancora non attuate previste dal PRG '86, sia in relazione alle nuove opportunità rese disponibili, negli ultimi anni, attraverso i Programmi integrati o gli Accordi di programma, sia infine per le ulteriori ampie potenzialità che potranno essere messe in campo nel capoluogo con il recupero di aree dismettibili (ferroviarie, demaniali o ancora industriali).

Il problema è che le caratteristiche di quest'offerta (prevalentemente massicci complessi residenziali posti in vendita nella fascia elevata dei prezzi) non sembrano in grado di contrastare l'ulteriore fuoriuscita di popolazione, in particolare dei nuclei giovani alla ricerca di prezzi abbordabili, e rischiano anzi di accentuare le tendenze alla specializzazione sociale e alla vera e propria segregazione sociale delle aree centrali.

Da ormai un decennio non si pratica a Bologna una politica di incremento dell'edilizia sociale, né sono stati attivati strumenti sufficientemente efficaci per produrre alloggi in affitto. Nell'attuazione del PRG la strada a suo tempo individuata doveva consistere

nell'utilizzo a fini di edilizia sociale o per l'affitto di significative quote di proprietà pubblica inserite nelle ZIS, ma il ritardo nell'attuazione, l'esigenza di ridimensionare indici edificatori abnormi riducendo in particolare i diritti edificatori di spettanza pubblica, e infine l'insorgenza di altri obiettivi ed altre esigenze hanno via via ridotto l'efficacia di questa politica. Nel contempo, nelle nuove operazioni attivate con i Programmi integrati, i benefici alla collettività che dovevano derivare dal plusvalore prodotto su aree private sono stati incamerati quasi esclusivamente nella forma dell'acquisizione di maggiori aree per standard, o per la fascia boscata, o nella forma della monetizzazione. Senza nulla togliere all'importanza di ridurre il deficit di standard pubblici di cui il capoluogo ancora soffre, anche in questo caso altre possibili finalità, in particolare l'opportunità di mettere sul mercato alloggi in affitto convenzionato, non hanno trovato uno spazio adeguato.

Negli stessi anni, per contrasto, una politica per la casa e per l'affitto ha continuato ad essere praticata in altri Comuni della Provincia, in qualche caso attraverso strumenti 'tradizionali', quali il PEEP (peraltro di efficacia decrescente, se non associato a contributi finanziari), in altri casi attraverso l'uso 'di frontiera' di procedure nuove, quali l'acquisizione al pubblico di diritti edificatori o di alloggi in affitto in interventi privati, attraverso i meccanismi di perequazione. Anche queste politiche sociali praticate in molti Comuni della Provincia, paradossalmente, contribuiscono a quel divario di convenienza che stimola l'esodo di importanti strati sociali dall'area centrale.

Il problema che si pone è come, con quali meccanismi, attraverso quali operazioni di riqualificazione urbana, ricostruire nell'area centrale un'offerta di opportunità abitative (in particolare di alloggi in affitto) abordabili dal segmento di popolazione giovane, attiva ma non ancora economicamente solida, socialmente e produttivamente mobile, che costituisce un ingrediente essenziale per lo sviluppo dinamico della città, sia in termini economici che socio-culturali.

## **B.2 Gli obiettivi specifici e le politiche da perseguire**

### **B.2.1 Il modello insediativo**

Alla luce del bilancio dei primi anni di applicazione del Piano Territoriale Infraregionale, di cui nella prima parte si sono tratteggiate le luci e le ombre, e alla luce dei nodi critici che evidenzia il Quadro conoscitivo, il PTCP non può che confermare e rilanciare il modello di “policentrismo funzionale” che già in sostanza esprimeva il PTI e sul quale si è sviluppato un serio dibattito politico e confronto culturale durante la Conferenza di pianificazione; una conferma però con alcuni significativi affinamenti che occorre evidenziare.

La traiettoria evolutiva, verso la quale incanalare le divergenti tendenze spontanee, è ancora esprimibile, sempre per usare formule sintetiche di riferimento, nei termini di un ragionevole ‘decentramento per centri’ che eviti contemporaneamente i rischi e i costi ambientali ed economici della dispersione incontrollata delle residenze e delle attività produttive, e quelli della esasperata congestione centripeta dei servizi e delle attività terziarie.

Un modello di assetto territoriale che punta a ridurre il consumo di territorio e a valorizzare in modo congiunto e contestuale le risorse e qualità del cuore urbano centrale e quelle degli altri centri e nodi del territorio provinciale.

Un modello nel quale le politiche di sviluppo insediativo in tutto il territorio provinciale, per essere sostenibili, devono trovare una coerenza stringente con le infrastrutture e i servizi di trasporto collettivo e con la rete dei servizi alla popolazione. Quale spina dorsale per le scelte urbanistiche riferite agli insediamenti urbani, non si può che riproporre ancora una volta le linee portanti del trasporto collettivo, e in specifico il Servizio Ferroviario Metropolitano, che è la carta fondamentale da giocare per un funzionamento sostenibile dei flussi di relazioni sempre più fitte fra le varie parti del sistema. Ma accanto a questo, il PTCP sottolinea la necessità di coerenza fra le politiche per i nuovi insediamenti residenziali e quelle per i servizi alla popolazione, quale condizione ineludibile per assicurare alle persone le modalità più sostenibili di accesso e fruizione e nel contempo contenere i costi dei servizi stessi.

#### ***La riqualificazione dell’area urbana centrale***

Accanto al contenimento e razionalizzazione delle spinte alla dispersione residenziale, il PTCP esprime un’attenzione nuova, rispetto al PTI, e critica, alle condizioni di qualità ambientale e sociale e di attrattività economica dell’area urbana centrale, ai requisiti di qualità delle trasformazioni che la investono, nella consapevolezza che una rapida inversione della tendenza al deterioramento qualitativo della città costituisce condizione indispensabile per la competitività dell’intero sistema provinciale.

Il PTCP esprime un bilancio complessivamente critico sugli esiti delle trasformazioni che hanno interessato la città di Bologna negli ultimi dodici anni, ossia dall’avvio

dell'attuazione del PRG'89, siano esse frutto dell'attuazione del PRG stesso o di programmi o accordi in variante introdotti successivamente. Si esprime l'auspicio e l'esigenza che tale bilancio critico sia ulteriormente approfondito e precisato in sede di formazione del Piano Strutturale del Comune di Bologna. Un bilancio condiviso sugli effetti del piano regolatore vigente è la prima operazione da compiere per impostare il nuovo PSC bolognese, ma è al tempo stesso indispensabile quale terreno di verifica delle più generali strategie del piano provinciale. Rappresenta dunque un elemento di cerniera tra Piano provinciale e Piano Strutturale comunale.

Si ritiene che vadano ridefiniti gli obiettivi, le procedure e l'impostazione disciplinare delle politiche di riqualificazione urbana. E' indispensabile correggere i limiti delle esperienze di trasformazione urbana fin qui realizzate, che hanno visto, spesso, il prevalere degli usi abitativi per i segmenti alti del mercato e in generale trasformazioni intensive del costruito a scapito delle aspettative di qualità urbana ed ambientale e di relazione sociale. Occorre invece mantenere nel cuore metropolitano anche quelle caratteristiche di mix funzionale abitativo/ produttivo/commerciale, che è caratteristica indispensabile di un equilibrato tessuto urbano. E occorre che ogni operazione di trasformazione, nella misura in cui produce nuovo valore immobiliare, produca significative contropartite a favore della collettività locale, in termini di spazi pubblici, di ammodernamento dell'infrastrutturazione urbana, di miglioramento delle prestazioni ecologiche, di incremento del mercato dell'affitto. Per ciascun intervento significativo di trasformazione urbana dovrà essere stilato un bilancio dei benefici e dei miglioramenti attesi in relazione a ciascuno degli aspetti suddetti.

Inoltre non è sufficiente la riqualificazione urbana nelle forme della sostituzione degli insediamenti dimessi o obsoleti; vaste parti della città hanno pure bisogno di riqualificazione, senza necessariamente la sostituzione degli edifici, ma nelle forme degli interventi diffusi di manutenzione degli immobili, degli spazi e degli arredi, del miglioramento delle condizioni di fruizione e di benessere.

A questi fini il PTCP, con riguardo all'area urbana e periurbana centrale, richiede di puntare sulla qualità dello sviluppo e su trasformazioni interne che diano come risultato una vera riqualificazione, ambientale e sociale, escludendo l'ulteriore dilatazione urbana a danno del residuo territorio rurale e frenando l'addensamento e la banalizzazione dei tessuti periferici.

Ciò non deve e non può in alcun modo essere inteso come intenzione di indebolire il peso e il ruolo fondamentale della città, che viceversa richiede un adeguato rilancio nella competizione nazionale ed europea dei territori e delle identità urbane. Il PTCP non solo non indirizza a un indebolimento dell'area centrale a favore del territorio più esterno, ma al contrario si attende che in sede di PSC di Bologna siano messe a punto strategie e strumenti per una vera riqualificazione urbana e per la valorizzazione delle funzioni di eccellenza della città

### ***Le funzioni di eccellenza della città***

Quanto al rafforzamento e al rilancio dell'area centrale in termini di funzioni di rango metropolitano e regionale, la Provincia si fa carico dei compiti importanti che la L.R.20

ha assegnato al Piano provinciale in materia di poli funzionali, non solo in termini di definizione delle scelte territoriali che li riguardano, ma anche nei termini della promozione e sollecitazione degli accordi interistituzionali necessari allo sviluppo delle funzioni stesse.

La Provincia è soggetto proponente di specifici accordi territoriali per la risoluzione dei problemi di accessibilità e di sviluppo qualitativo di ciascuna delle grandi funzioni insediate nella città: Fiera, Aeroporto, Università, CAAB, grandi complessi ospedalieri. Stazione ferroviaria e aree ferroviarie, ecc; alcuni di questi accordi sono già firmati altri sono in corso di definizione ed altri ancora sono da mettere in cantiere per definire le forme e le opportunità di sviluppo di moderne attività di servizio essenziali all'economia urbana, come la produzione multimediale e le reti di telecomunicazione a banda larga. I temi specifici degli accordi già sottoscritti e di quelli da sottoscrivere sono sintetizzati nel punto B.2.2 che segue.

Ma le linee di accordo fino ad ora elaborate chiariscono che non si tratta soltanto di garantire a queste funzioni adeguato sviluppo in sede: per assicurare nuova attrattività e valore alle funzioni cittadine il PTCP propone di relazionare maggiormente le eccellenze bolognesi al territorio provinciale e regionale. Vanno restituite a queste funzioni, in altre parole, le caratteristiche d'ambiente e di connessione reticolare che un'esclusiva crescita fisica al centro del sistema può finire col trascurare, fino a rischiare di determinarne il declino.

Inoltre occorre individuare prospettive di ampio respiro per le due principali "porte di accesso" alla città, la Stazione di Bologna Centrale e l'Aeroporto G. Marconi; per questi due biglietti da visita della città occorre sfruttare al meglio le straordinarie occasioni di riorganizzazione delle aree ad esse connesse e contigue e le straordinarie condizioni di accessibilità di cui tali aree godono, evitando addensamenti funzionali generici e banali, e scegliendo assetti infrastrutturali che assicurino flessibilità e massima efficienza anche a lungo termine. In particolare per quanto riguarda la Stazione, proprio per il significato metropolitano che essa riveste sotto il profilo sia simbolico che funzionale, sembra opportuno definire nello stesso PTCP le caratteristiche e le condizioni del percorso necessario alla definitiva configurazione d'assetto, anche in relazione a modi e tempi della trasformazione e valorizzazione delle aree ferroviarie dismettibili.

### ***Decentramento, accessibilità e servizi***

Per quanto attiene, in parallelo, all'applicazione del modello di policentrismo funzionale proposto per tutto il resto del territorio, e al perseguimento di mirate politiche di "decentramento per centri", in sede di Conferenza di pianificazione sono state avanzate perplessità sui criteri selettivi proposti per le politiche insediative, che sono strettamente correlati con la presenza di adeguate dotazioni di servizi di base e di un'adeguata accessibilità, in particolare attraverso la rete del trasporto su ferro.

Si tratta di perplessità che spesso muovono dalla considerazione dello sviluppo edilizio quale principale fonte di entrata per la gestione dei servizi comunali e della necessità del raggiungimento di un'adeguata dimensione degli stessi servizi, ai fini di una loro gestione ottimale sotto il profilo economico, nonché dalla constatazione che la buona distribuzione e accessibilità, anche in una logica di programmazione sovracomunale,

rende i servizi di fatto disponibili anche per le frazioni ove non siano fisicamente presenti.

Queste osservazioni, che non nascondono i dubbi sull'opportunità del modello insediativo proposto e tendono viceversa a sottolineare, oltre alle difficoltà gestionali appena descritte, obiettivi di equità distributiva e di generale "riequilibrio territoriale" (a favore dei Comuni minori, delle località più periferiche, delle aree montane) sembrano dunque non del tutto condividere le preoccupazioni che emergono dal Quadro conoscitivo sulla configurazione "a nebulosa" assunta dal recente sviluppo del decentramento abitativo nel territorio provinciale.

A queste osservazioni ed esigenze, peraltro perfettamente comprensibili nelle loro motivazioni, il PTCP risponde essenzialmente ribadendo che il contenimento selettivo del numero di recapiti della diffusione della popolazione e delle attività economiche non è frutto di preferenze teoriche o ideologiche, ma nasce dall'esigenza molto concreta di conciliare lo sviluppo insediativo con la sostenibilità dei suoi effetti sulla mobilità, e in particolare di privilegiare forme insediative che riducano e non esaltino le necessità di spostamento quotidiano coi mezzi privati. Da qui l'esigenza che il maggior numero possibile di persone trovi almeno i servizi di uso quotidiano a distanza non automobilistica da casa e che per gli spostamenti più lunghi possa avere a disposizione un trasporto pubblico efficace, quale quello su ferro.

Naturalmente, mentre si ribadisce la valenza generale e la cogenza di questo criterio, si chiarisce anche la necessità di un'applicazione non meccanica, ma intelligente, che tenga conto delle specificità ed opportunità locali.

Il policentrismo, quale risposta ragionevole alle tendenze dispersive, non è un disegno astratto, ma costituisce un insieme di condizioni, di interessi e di politiche tra loro interagenti, che l'azione consapevole degli enti locali può promuovere e realizzare.

Si indicano in particolare tre direzioni di lavoro, che qui di seguito si introducono nei loro termini generali e che trovano sviluppo e precisazione nei punti che seguono.

### ***Le politiche per dare corpo al policentrismo***

La prima e fondamentale politica che si intende perseguire è lo sviluppo di funzioni di rango sovracomunale e superiore nei centri urbani della provincia, nei termini a cui si è già accennato, riguardo alle cosiddette funzioni di eccellenza dell'area urbana centrale. Non si tratta infatti di decentrare la sede delle più importanti funzioni cittadine, (il Piano prevede di consolidare in sito tutti i grandi poli funzionali esistenti), quanto piuttosto di ampliare, ove possibile, la dimensione della loro articolazione territoriale e dell'ambito di relazione fra queste funzioni, e di renderne complementare ed integrato il ruolo. I terreni di applicazione di queste relazioni possono riguardare in fase iniziale almeno tre settori strategici: le funzioni sanitarie, lo sviluppo di iniziative e attività in collaborazione con l'Università, l'organizzazione di una domanda aggregata di nuovi servizi di telecomunicazioni a banda larga o satellitari.

Determinanti appaiono a riguardo sia le prospettive dei Poli Funzionali esistenti, che sono come già detto da precisare in appositi Accordi territoriali, sia i criteri di localizzazione di eventuali nuove grandi concentrazioni di funzioni attrattive, fra cui quelle della grande distribuzione commerciale, nonché i criteri di localizzazione della

nuova offerta insediativa per le attività produttive negli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale. Su queste funzioni che riverberano effetti su territori largamente più estesi di quelli dei singoli comuni, si concentra infatti il cuore del ruolo progettuale attribuito al PTCP. E per questi oggetti fondamentali della pianificazione provinciale, una stretta e virtuosa relazione con le prospettive di sviluppo dei servizi e delle reti di telecomunicazione appare requisito indispensabile.

Le prospettive del modello policentrico si individuano dunque in primo luogo in questo: promuovere l'integrazione delle funzioni cittadine con quelle del sistema provinciale e regionale, in un disegno equilibrato di sviluppo dei poli funzionali (grandi attrezzature metropolitane, grandi centri distributivi e logistici, grandi insediamenti produttivi) esistenti e di eventuale nuova e motivata localizzazione.

In secondo luogo, presupposto di successo del modello policentrico è una nuova politica per l'abitazione a basso costo e per l'affitto, con precise prospettive dedicate all'accoglienza dell'immigrazione di mano d'opera manifatturiera, ma anche di professionalità specializzate, studenti, ricercatori, ecc. E' questo un argomento ricorrente anche nelle sollecitazioni che pervengono dalle organizzazioni dell'impresa e del lavoro.

Le politiche per l'accoglienza e per la casa devono trovare applicazione certamente nelle trasformazioni urbane dell'area centrale, ma anche in una pluralità di altri centri provinciali, assumendo forme e modalità relazionare alle diverse caratteristiche del territorio, della domanda delle attività economiche locali e delle caratteristiche del tipo di immigrazione in atto. Con il concorso dei Comuni, delle Associazioni e Unioni di Comuni e della rete dell'associazionismo e del volontariato, occorre costruire un vero e proprio Programma Provinciale di sostegno all'immigrazione, appoggiato su un disegno di ampia articolazione territoriale.

In terzo luogo, infine, per l'attuazione del modello policentrico è necessaria una robusta attività di pianificazione concertata, a livello di area sovracomunale, che abbatta la concorrenza tra territori comunali confinanti nell'attrarre gli insediamenti produttivi secondari e terziari, e disponga, assieme ad un razionale ed ampio disegno allocativo delle attività economiche, i meccanismi atti ad una equa redistribuzione e compensazione dei vantaggi e degli svantaggi che questa ulteriore fase di sviluppo e ampliamento del sistema urbano scarica in modo differenziato sui comuni.

Si tratta, a questo proposito, di affrontare con energia e convinzione la questione della cosiddetta "perequazione territoriale", definendo obiettivi e strumenti regolamentari e organizzativi concretamente traducibili in Accordi fra i Comuni e la Provincia. A questo proposito il PTCP individua nel "fondo di compensazione" lo strumento da costituire, un fondo al quale i comuni aderenti e la Provincia conferiscono le risorse che derivano loro dai nuovi insediamenti economici, e che i comuni stessi gestiscono insieme alla Provincia, per la realizzazione delle opere che individuano prioritarie, nei diversi contesti, per la qualificazione degli insediamenti produttivi stessi, per la valorizzazione ambientale, per il completamento e ammodernamento dell'infrastrutturazione.

Solo sulle prospettive di un'equa redistribuzione territoriale delle esternalità negative come delle risorse finanziarie derivanti dagli insediamenti risiede la garanzia di successo del modello policentrico. In assenza di queste prospettive, tornerebbero a

prevalere i municipalismi e la nebulosa insediativa, mentre la stessa prospettiva di alleggerimento infrastrutturale dell'area centrale rischierebbe di tradursi in esiti peggiori dell'attuale situazione.

## **B.2.2 Obiettivi specifici e politiche per il consolidamento, potenziamento e qualificazione dei poli funzionali**

### ***B.2.2.1. La qualificazione e lo sviluppo dei grandi poli funzionali***

La possibilità di fare un salto in avanti nel posizionamento strategico dell'area bolognese ed emiliano-romagnola e nel contempo di garantire condizioni di sostenibilità allo sviluppo del territorio, trova un terreno di verifica particolarmente cruciale e delicato nelle politiche ed azioni riguardanti i "poli funzionali", ossia quegli ambiti specializzati che ospitano le grandi funzioni metropolitane e i servizi ad alta attrattività o ad alta specializzazione economica, culturale, sportiva, ricreativa, della mobilità e della logistica, funzioni che in diversi casi rappresentano anche punti di eccellenza e di qualità del sistema bolognese.

Non a caso, per la preminente rilevanza sovracomunale di ciascuno di questi ed anche per il loro rilevante impatto sulla mobilità e quindi sul sistema ambientale e sulla qualità urbana, la legge regionale 20/2000 attribuisce espressamente alla Provincia e al PTCP l'onere di definire le politiche e le azioni per ciascuno di essi, la programmazione di eventuali nuovi poli funzionali e l'individuazione degli ambiti idonei ad ospitarli.

Le politiche da mettere in campo per i poli funzionali devono partire dal pieno riconoscimento della dimensione vasta della loro influenza, dal riconoscimento del valore, in molti casi strategico, della loro efficienza ed efficacia a vantaggio dell'intero sistema economico-territoriale e devono insieme temperare le loro esigenze di sviluppo con la minimizzazione e mitigazione dei loro impatti ambientali e, in particolare, con il decongestionamento dell'area urbana centrale nella quale la gran parte di essi è concentrata.

Sulla base della lettura dell'art. A-15 della L.R. 20/2000, di una dettagliata schedatura e valutazione riportata nel Quadro Conoscitivo e delle osservazioni pervenute in sede di Conferenza di pianificazione sono stati individuati 26 'oggetti' o complessi di oggetti, da considerare e trattare di conseguenza nel PTCP come poli funzionali. Essi sono i seguenti:

<b>N.</b>	<b>NOME POLO</b>	<b>N. UNITA'</b>	<b>NUOME UNITA'</b>	<b>TIPO (L.R.20/2000)</b>
1	<b>Interporto di Bologna</b>	1.1	Interporto Bologna	e
2	<b>Centergross</b>	2.1		c

## Sezione B

3	<b>Quartiere fieristico</b>	3.1	Bologna Fiere	a
		3.2	Palazzo degli Affari	a
		3.3	Palacongressi	a
		3.4	Sede regionale RAI	a
		3.5	Direz. Reg. delle Entrate per l'E.R.	a
		3.6	Regione E-R	a
		3.7	Multisala Medusa	h
		3.8	Parco Nord	h
4	<b>Aeroporto Bologna</b>	4.1	Aeroporto G. Marconi	d
5	<b>CAAB</b>	5.1	Centro Agroalimentare Bolognese (CAAB)	c
		5.2	Facoltà di Agraria	f
		5.3	Città Scambi	b
		5.4	Ex ASAM	b
6	<b>Ospedale S. Orsola</b>	6.1	Ospedale S. Orsola	f
7	<b>Ospedale Maggiore</b>	7.1	Ospedale Maggiore	f
8	<b>Istituti Ortopedici Rizzoli</b>	8.1	Ospedale Rizzoli	f
		8.2	Centro di ricerca- Poliambulatorio	f
9	<b>Ospedale Bellaria</b>	9.1	Ospedale Bellaria	f
		9.2	Sede CRI provinciale	f
		9.3	Ospedale Giovanni XXIII	f
		9.4	Opera Pia Vergognosi	f
10	<b>Università</b>	10.1	Università Centro	f
		10.2	Università Navile-CNR	f
		10.3	Università Lazzaretto	f
11	<b>Ippodromo di Castel S. P. Terme</b>	11.1	Ippodromo di Castel S. P. Terme	h
12	<b>Stazione FS Bologna Centrale</b>	12.1	Bologna Centrale	d
		12.2	Autostazione delle corriere	d
		12.3	Uffici pubblica amministrazione	a
13	<b>Cittadella Uffici Giudiziari</b>	13.1	Tribunale	a
		13.2	Corte d'Appello e Procura Generale	a
		13.3	Procura della Rep. E Dir. Distr. Antimafia	a
		13.4	Ufficio Unico uff. giud. E uff. giud. Di sorv.	a
		13.5	Tribunale Amministrativo Regionale (TAR)	a
14	<b>Centronova</b>	14.1	Centronova	b
		14.2	Brico	b
		14.3	Novotel	a
		14.4	Sede COOP Emilia-Veneto	a
		14.5	Hotel Jolly	a
15	<b>Zona B Casalecchio</b>	15.1	Pala Malaguti	a
		15.2	Carrefour	b
		15.3	Ikea	b
		15.4	Castorama	b
16	<b>Stadio di Bologna</b>	16.1	Stadio comunale R. Dall'Ara	h
		16.2	Centro Sportivo	h
17	<b>Autodromo di Imola</b>	17.1	Autoparco di Imola	h

18	<b>Centro Leonardo di Imola</b>	18.1	Centro Leonardo	b
19	<b>Ospedale di Imola</b>	19.1	Ospedale di Imola	a
20	<b>Stazione FS Imola</b>	20.1	Stazione FS Imola	d
		20.2	Nuovo scalo merci	e
21	<b>Parco dell'Innovazione di Imola</b>	21.1	Parco Tecnologico di Imola	f
22	<b>Autoparco di Imola</b>	22.1	Autoparco di Imola	e
23	<b>Terme di Castel S. Pietro</b>	23.1	Terme di Castel S. Pietro	a
24	<b>Terme di Porretta</b>	24.1	Terme di Porretta	a
25	<b>Zona A Casalecchio</b>	25.1	Centro Commerciale La Meridiana	b
		25.2	Cinema Multisala e altre strutture ricettive	h
26	<b>Via Caselle</b>	26.1	Area commerciale integrata in S. Lazzaro	b
27	<b>Ospedale di Bentivoglio</b>	27.1	Ospedale di Bentivoglio	f

Sia da parte degli enti gestori di diverse grandi funzioni urbane che delle amministrazioni comunali si è registrata l'assoluta necessità di confrontare le prospettive di sviluppo qualitativo ed economico di ciascun 'polo' con le strategie di assetto complessivo del territorio d'area vasta e con le strategie di potenziamento delle reti infrastrutturali.

Per tutti i poli funzionali, in particolare per quelli di rilievo regionale, si sono ricercate, con le loro strutture di governo, le soluzioni urbanistiche ed infrastrutturali più idonee per la loro efficacia e competitività. Proprio questo dialogo e confronto di merito con ciascuno, libero da ogni posizione preconcepita, ha portato a considerare non realistico prevedere nel PTCP ipotesi di dismissione/rilocalizzazione tout-court, e a delineare ragionate prospettive di sviluppo e di arricchimento funzionale delle sedi consolidate. Questo autorizza a ribadire che qualunque preoccupazione di 'svuotamento' del capoluogo appare priva di fondamento.

Si conferma peraltro la massima attenzione e tensione a ricercare e a cogliere, ora come in futuro, tutte le possibili occasioni ed opportunità che si presentino per promuovere assetti insediativi di ciascun polo funzionale più articolati nel territorio, sia per offrire alle attività del polo stesso e ai suoi utenti condizioni di funzionalità ed accessibilità migliori, in quanto meglio correlate con le reti della mobilità, sia per contribuire ad affrontare i problemi di congestione dell'area centrale, sia infine per valorizzare tutte le risorse e le opportunità che un territorio ricco come quello bolognese può offrire. Un assetto articolato nel territorio in termini di rete è in particolare perseguibile per quelle grandi funzioni che già oggi si strutturano in un pluralità di nodi, sedi e articolazioni funzionali. Basta pensare al sistema universitario e della ricerca scientifica, a quello della sanità, alla logistica.

Su questa stessa linea va intesa anche la scelta di indirizzare verso localizzazioni non a ridosso dell'area centrale congestionata le opportunità di investimento per nuovi grandi poli attrattori, in particolare quelli che nel prossimo futuro sono da attendere nella forma di grandi complessi di attività per il tempo libero, ricreative e commerciali. Con questa indicazione di piano non si vuole togliere nulla al capoluogo e alle sue funzioni di eccellenza, ma, in relazione alla notevole ampiezza dei bacini di utenza di questi grandi attrattori, e alla grande occupazione di spazio che determinano, si vuole

sottolineare la scarsa razionalità di eventuali localizzazioni nelle residue aree agricole a ridosso della città, oggettivamente ridotte e preziose, mentre è possibile e preferibile ricercare un uso più equilibrato del territorio e delle infrastrutture per la mobilità, valorizzando in particolare i principali nodi ad alta accessibilità regionale.

Per tutti i Poli funzionali, la Provincia è impegnata a predisporre, insieme con i Comuni interessati, un accordo territoriale che definisca le prospettive di sviluppo e qualificazione, le condizioni di compatibilità ambientale e i limiti che ne derivano, i livelli prestazionali e le opere e gli interventi necessari per raggiungerli. Per diversi poli funzionali di maggiore rilevanza strategica e per i quali risultava più pressante la definizione delle prospettive e degli interventi, gli accordi sono stati già impostati e discussi in parallelo all'elaborazione del PTCP stesso, per altri sarà possibile attivare le procedure nei prossimi mesi, sempre in relazione alle priorità.

In termini generali gli obiettivi specifici da concretizzare negli accordi sono sintetizzabili nei punti seguenti:

- a) valorizzare nella dimensione nazionale-internazionale ciascuna delle funzioni di eccellenza che qualificano il sistema economico e territoriale bolognese; svilupparne le funzioni e la capacità, nei limiti di compatibilità derivanti dalla mitigazione dei loro impatti ambientali e dal contestuale obiettivo di decongestionare l'area conurbata bolognese nella quale la gran parte di essi è collocata;
- b) sviluppare l'integrazione e le sinergie fra i poli funzionali e le risorse del territorio provinciale; promuovendo, ove possibile la proiezione e l'articolazione delle funzioni dei poli nel territorio. Si tratta di far sì che le principali funzioni strategiche presenti nell'area centrale possano rappresentare un'opportunità di qualificazione anche per il restante territorio metropolitano e regionale. Nei punti che seguono, riguardo al sistema Universitario, alla Fiera, al sistema dei presidi ospedalieri sono esplicitate alcune opzioni da percorrere in questa direzione. Relativamente all'integrazione con gli altri poli omologhi del sistema regionale, si ritiene che le funzioni aeroportuali, quelle fieristiche e quelle universitarie di Bologna possano allargare ulteriormente la propria sfera d'azione, attraverso delle vere e proprie sinergie gestionali, intese ad evitare inutili forme competitive e a sviluppare armonicamente il sistema complessivo.
- c) contenere e ridurre l'impatto ambientale dei poli funzionali e in particolare il consumo di risorse non rinnovabili; migliorare le condizioni di compatibilità con le funzioni del contesto circostante; si tratta in particolare di individuare le modalità per il contenimento dei consumi energetici e idrici di ciascun polo, anche attraverso, ove opportuno, la realizzazione di impianti energetici e/o idrici dedicati;
- d) migliorare l'accessibilità di ciascuno dei poli funzionali alla scala urbana e alla scala territoriale e regionale, sia con il trasporto collettivo che con quello privato, secondo le specifiche esigenze di ciascuno; nel seguito sono indicate le opportunità che si offrono in particolare riguardo all'aeroporto, alla Fiera, agli insediamenti universitari, alla Stazione Centrale di Bologna, al S.Orsola-Malpighi e al CAAB.
- e) favorire, ove consentito da valide condizioni di accessibilità, l'integrazione del mix funzionale, ossia la compresenza sinergica di più funzioni attrattive nell'ambito

dello stesso polo. Anche per questo aspetto nel seguito sono indicate le principali opportunità che si offrono in particolare riguardo alla zona aeroportuale, alla Stazione Centrale di Bologna e al CAAB.

### ***B.2.2.2 La Stazione di Bologna Centrale***

La Stazione Centrale di Bologna è uno dei principali nodi della rete ferroviaria italiana, luogo di connessione e distribuzione dei traffici nazionali la cui funzione verrà amplificata e rafforzata dalla realizzazione e dall'attivazione delle linee Alta Velocità-Capacità. La Stazione Centrale si configura inoltre come punto strategico dell'accessibilità regionale, provinciale e metropolitana, ruolo il cui peso diventerà crescente grazie alla progressiva implementazione del Servizio Ferroviario Metropolitano. Il moltiplicarsi dei traffici e degli scambi che si concentreranno sulla stazione pone quindi con forza la necessità di realizzare le condizioni perché possa svolgere efficacemente la sua funzione trasportistica, confermando nel contempo ed amplificando la sua centralità di elemento urbano a forte attrattività ed elevata potenzialità.

Attualmente la stazione presenta elevati livelli di criticità rispetto a tre principali elementi.

In primo luogo, si rileva una larga insufficienza degli spazi dedicati alle funzioni proprie di stazione (biglietterie, servizi, etc.) e degli spazi per la distribuzione dei movimenti interni di passeggeri. L'attuale numero di utenti giornalieri (80.000 circa) induce livelli di congestione che rendono insufficiente la funzionalità complessiva dei servizi ai passeggeri; l'incremento previsto traducibile in una frequentazione giornaliera di oltre 150.000 utenti impone un dimensionamento, sia dei servizi primari, sia dei servizi secondari e complementari, tale da garantire una adeguata offerta, data la prevedibile crescita incrementale di questo segmento, come è avvenuto nei nodi di interscambio di tutta Europa. Inoltre 150.000 utenti/giorno rappresentano oggettivamente una domanda di mercato cui sarebbe poco lungimirante non rispondere con una adeguata offerta.

Il secondo problema è connesso alla necessità di ripensare e migliorare le condizioni di accessibilità con i vari modi di trasporto pubblico e privato che attualmente si sovrappongono confusamente in uno spazio ridotto e di difficile gestione. Anche per questa manifesta criticità, non si tratta solo di risolvere problemi esistenti ma di progettare un efficace sistema di interscambio modale rispetto ai sistemi di trasporto previsti dai programmi e dagli strumenti di pianificazione comunali e provinciali.

Infine si rileva che nella strumentazione urbanistica oggi vigente il ruolo urbano e territoriale della stazione centrale sembra essere non sufficientemente sviluppato e valorizzato rispetto alle potenzialità che essa può assumere. Nelle aree ad essa adiacenti non sono infatti previsti usi urbanistici che potrebbero essere valorizzati, in termini di accessibilità, dalla vicinanza della stazione centrale. Inoltre, relativamente all'ambito cittadino, essa risulta essere un elemento di separazione fisica fra le due parti storiche di Bologna, e cioè il centro storico e la Bolognina.

Appare con evidenza la necessità di intervenire con un progetto di ridisegno dell'intero complesso di stazione, dei supporti infrastrutturali necessari al suo funzionamento, delle sue relazioni sia con l'ambito urbano circostante che con il territorio più vasto,

sfruttando anche le straordinarie occasioni di riorganizzazione delle aree ad essa connesse, perché essa possa diventare una porta di accesso qualificata, funzionale ed integrata per la città di Bologna e il territorio metropolitano.

Di seguito sono quindi indicati gli obiettivi che si intende perseguire con l'Accordo Territoriale per il polo funzionale della Stazione FS di Bologna Centrale.

La collocazione urbana centrale dell'attuale stazione e la scelta di realizzare la nuova Stazione AV nella stessa area ribadiscono con forza lo stretto rapporto che esiste tra la stazione e la città, sia in termini funzionali che strutturali. Tale relazione dovrà essere rafforzata e consolidata attraverso scelte progettuali che creino le condizioni perché la stazione possa svolgere un ruolo urbano centrale ponendosi come elemento di connessione tra il centro storico e l'area nord della città, ricucendo, la cesura costituita dalle aree di pertinenza ferroviaria. Questa può essere colmata da un lato riempiendo, fisicamente, il vuoto che separa le due parti della città, dall'altro facendo della stazione un punto d'incontro delle due parti. La contemporanea trasformazione dell'ex-mercato ortofrutticolo può rappresentare un ulteriore fattore di riqualificazione se assume la stazione come fulcro, motivo per cui sarebbe particolarmente importante una progettazione integrata degli interventi. La stazione si propone infatti, per posizione, e accessibilità, come uno dei poli in cui potenziare in maniera significativa il mix funzionale fino a farne uno spazio urbano per una fruizione integrata e di servizi e attività diversificate.

Rilievo strategico per il futuro assetto urbano e territoriale sarà assunto anche dalle scelte insediative che saranno compiute sulle aree ferroviarie, indicate come dismettibili, e che si sviluppano dai viali di circonvallazione fino al settore urbano di Prati di Caprara. In tali aree dovranno trovare collocazione non solo residenze, ma anche importanti funzioni urbane che per loro natura richiedono una elevata accessibilità ferroviaria. Parimenti, anche la riqualificazione urbana dell'ex mercato ortofrutticolo dovrà essere prevalentemente relazionata con la presenza della nuova stazione centrale di Bologna sia i termini di usi previsti che di sinergie con le infrastrutture e i servizi della Stazione.

Per quanto riguarda l'ottimizzazione del funzionamento della stazione come infrastruttura di trasporto, si segnala l'importante funzione complementare che potrà svolgere la stazione di Prati di Caprara in tema di accessibilità ferroviaria, visto che assumerà di fatto il ruolo di secondo nodo intermodale della città e del territorio metropolitano in quanto risulterà essere la fermata di quattro linee ferroviarie del SFM, con l'ipotesi ulteriore di fermata per le linee del Servizio Ferroviario Regionale. Il carico di utenza della stazione centrale potrà vedere quindi in questo nuovo ruolo della stazione di Prati di Caprara una occasione di alleggerimento e di sinergia per la distribuzione dei passeggeri in ambito metropolitano, regionale ed interregionale.

Relativamente invece alla organizzazione della nuova stazione centrale si dovrà garantire la migliore percorribilità interna degli spazi, per minimizzare gli spostamenti pedonali, razionalizzarli e renderli piacevoli, avendo cura di garantire anche un corretto rapporto dimensionale e funzionale fra gli spazi interni alla stazione e gli spazi esterni posti verso la città.

Con l'entrata a regime del SFM in Stazione centrale saranno convogliati, sugli attuali binari di superficie, tutti i servizi di trasporto su ferro provenienti dalla Provincia di Bologna; un consistente e crescente numero di viaggiatori al giorno, spesso pendolari, userà quindi la stazione come porta di accesso a Bologna, ma anche come luogo di interscambio per poi distribuirsi sul territorio provinciale. Dovrà quindi essere garantita la migliore integrazione possibile tra i treni AV a lunga percorrenza, il Servizio Ferroviario Metropolitano, il trasporto pubblico locale (bus, tram, tram-metrò, metrò) e il trasporto privato. La stazione si configura come luogo principale di distribuzione e raccolta degli spostamenti da e per i principali poli di eccellenza dell'area metropolitana: Ospedali, Fiera, Università, Aeroporto etc.

La posizione fortemente centrale della stazione favorisce l'accessibilità a piedi e in bicicletta che deve essere quindi garantita e incoraggiata realizzando condizioni di preferenzialità e confortevolezza per i percorsi di tipo ciclabile e pedonale. Deve quindi essere assicurata sia la sicurezza dei tragitti che la possibilità di rilascio dei cicli approntando spazi idonei e sicuri, mettendo in essere tutte azioni possibili per dotare la stazione di una zona esterna di accesso libera da flussi veicolari privati, in particolar modo quelli di attraversamento, non correlati con la stazione stessa.

Relativamente all'accessibilità su mezzo privato si evidenzia, allo stato attuale, una condizione di sofferenza della rete viaria afferente alla stazione, situazione che sarà presumibilmente appesantita dai probabili aumenti di carico dovuti alla realizzazione di numerosi posti parcheggio dedicati ai servizi ferroviari e alla costruzione della sede unica comunale nell'area dell'ex-mercato ortofrutticolo; l'intero ambito viario e infrastrutturale dovrà quindi essere potenziato e razionalizzato in un'ottica sistemica e integrata.

Appare quindi particolarmente importante la realizzazione del tunnel di collegamento Nord-Sud da Via Bovi Campeggi all'ex-mercato, con una sezione stradale adeguata a supportare i flussi di attraversamento e quelli gravitanti sulla zona.

La realizzazione dell'interramento del viale Pietramellara può risultare strategica nella misura in cui risponda sostanzialmente alla domanda di traffico di attraversamento, contribuendo in maniera determinante a liberare spazi in superficie da riservare ai traffici ciclo-pedonale e dei mezzi pubblici.

In un'ottica di medio e lungo periodo appare inoltre strategica la possibilità di eliminare i due PL in via Carracci, sia per lasciare aperta la possibilità di un utilizzo della linea di cintura, sia per la circostanza che nell'ambito della ristrutturazione del nodo ferroviario e' prevista al eliminazione di tutti i PL presenti nel territorio comunale.

### ***B.2.2.3 L'Aeroporto***

L'aeroporto di Bologna costituisce il portale strategico per l'accessibilità di buona parte del sistema economico emiliano-romagnolo rispetto al sistema di relazioni europeo e internazionale, ed è significativo che l'intenso sviluppo dei volumi di traffico registrato incessantemente negli ultimi anni sia dovuto essenzialmente all'incremento dei voli internazionali.

La compatibilità dell'aeroporto nella sua collocazione rispetto alle aree urbane, che aveva dato luogo ad estese preoccupazioni e motivate proteste negli anni scorsi, è andata lentamente migliorando nel tempo, sia grazie agli interventi sull'infrastruttura ed alle modifiche delle procedure di decollo, sia grazie alla progressiva entrata in esercizio

di aeromobili meno rumorosi, conformi alle normative più restrittive oggi in vigore.

Si ritiene che esistano tutte le condizioni perché gli ulteriori miglioramenti della compatibilità ambientale, ottenibili sia sul versante dell'infrastruttura (prossimo allungamento della pista verso ovest, pista di rullaggio alla testata est), sia sul versante degli aeromobili, seguano di pari passo l'ulteriore incremento del traffico, fino ai limiti massimi consentiti dall'utilizzo della pista. A condizione che entrino in vigore norme ancora più restrittive riguardo alla rumorosità ammessa degli aerei, di cui si sta già discutendo a livello internazionale, l'aeroporto può godere ancora di margini di sviluppo ampi rispetto ai 3,2 milioni di passeggeri attuali.

Gli obiettivi generali da perseguire per lo sviluppo dell'Aeroporto di Bologna sono individuati nei seguenti:

1. Sviluppare le attività di "core business" della piattaforma aeroportuale bolognese attraverso sia il potenziamento del traffico passeggeri e della logistica merci correlata con il traffico aereo sia la promozione di una stretta integrazione funzionale con le attività aeroportuali presenti nel territorio romagnolo ed in particolare con l'Aeroporto di Forlì. Tale obiettivo potrà essere perseguito da una lato attraverso la promozione di un collegamento ferroviario diretto con Forlì (il PTCP proporrà di formalizzare l'impegno ad uno studio e ad una verifica di fattibilità del collegamento ferroviario delle due aerostazioni), e dall'altro con il potenziamento del terminal merci con un binario dedicato collegato con la vicina linea ferroviaria Bologna-Verona.
2. Candidare il complesso aeroportuale a diventare una struttura polifunzionale dotata anche di attività complementari, quali quelle logistiche, congressuali, espositive, ricettive, retail, funzioni di assistenza all'utenza, business centre, necessarie per elevare di rango la struttura attualmente esistente. Le aree idonee allo sviluppo di tali funzioni economiche correlate sono quelle immediatamente a sud dell'aeroporto, dove si trovano un'area militare, di auspicabile sdemanializzazione, e aree libere in posizione pregiata rispetto ai servizi dell'aerostazione e alle infrastrutture di mobilità dedicate sopracitate. Al di fuori di questo auspicabile sviluppo a sud di funzioni pregiate correlate all'aeroporto, tutto attorno all'infrastruttura deve essere mantenuta un'ampia fascia di salvaguardia in cui escludere ogni insediamento di funzioni ordinarie (residenze, attività produttive, ecc.) sia per evitare conflitti con le esigenze di sviluppo del traffico aeroportuale, sia per limitare al massimo l'ulteriore impermeabilizzazione delle aree di conoide del Reno ad alta permeabilità.
3. Migliorare l'accessibilità pubblica come condizione necessaria per sviluppare l'attrattività regionale, nazionale ed internazionale dell'Aeroporto, collegandolo con un servizio di trasporto pubblico di massa di tipo ferroviario (Servizio Ferroviario Metropolitano e Regionale incentrato sulla nuova stazione di Prati di Caprara che vedrà il passaggio di 6 direttrici ferroviarie) ed urbano (tram-metrò) che possa servire non solo l'utenza cittadina ma anche quella metropolitana, regionale e nazionale, e dalla quale far partire il sistema di collegamento diretto e automatizzato (people-mover) di collegamento con l'aeroporto (che potrebbe peraltro avere una fermata dedicata anche al Business Centre). Relativamente all'accessibilità privata, si dà priorità di realizzazione al potenziamento dell'uscita attuale della Tangenziale, secondo soluzioni già definite e che devono essere

stralciate e anticipate rispetto al più complesso programma di potenziamento del sistema autostradale-tangenziale bolognese; inoltre si ritiene che, alla luce del nuovo progetto di passante autostradale nord e della conseguente liberalizzazione dell'attuale fascio autostradale-tangenziale, possa prevedersi un ulteriore svincolo all'altezza di Borgo Panigale a servizio dei traffici viari provenienti dalla direzione di Milano e destinato non solo al traffico passeggeri ma anche al potenziamento delle funzioni di logistica aeroportuale delle merci.

4. Contemplare azioni di miglioramento delle condizioni ambientali degli insediamenti residenziali esistenti, e armonizzare lo sviluppo previsto rispetto ai limiti fisici presenti nell'ambito territoriale in cui si colloca l'aeroporto di Bologna, inibendo la costruzione di edifici nelle aree soggette a rumore ed individuando un'opportuna fascia di rispetto del sedime aeroportuale.

#### **B.2.2.4 L'Università**

L'Università rappresenta la prima impresa bolognese, in termini di dimensione complessiva e di ricadute sulla vita della città: dal mercato dell'abitazione a quello del lavoro, dall'utenza su una gamma diversificata di servizi ai volumi di consumo legati alla presenza di una vasta popolazione "aggiuntiva" a quella anagrafica. Essa costituisce inoltre, se adeguatamente riconosciuta ed indirizzata, una leva straordinaria per la innovazione e la qualificazione del sistema produttivo e sociale bolognese e per l'attrattività di Bologna sotto il profilo scientifico, culturale e tecnico-produttivo.

Se è vera questa premessa, è urgente dare pronta attuazione alle molte scelte programmate per evitare il rischio di un dimensionamento irrazionale delle sedi universitarie che può tradursi in fattore di congestione e disagio e più in generale in uno scadimento della qualità della funzione didattica, a scapito in primo luogo della popolazione degli studenti.

L'obiettivo generale proposto è quello di far coincidere le prospettive di innalzamento degli attuali standard universitari per la didattica, lo studio e la ricerca con le prospettive di riqualificazione della città e del policentrismo provinciale. Un obiettivo che si sostanzia nella individuazione di nuovi spazi universitari in città, ma anche nella realizzazione di efficaci infrastrutture di trasporto pubblico al servizio dei nuovi insediamenti e nella ricerca di opportunità di decentramento, inteso come collaborazione con il territorio provinciale e con le sue risorse, di funzioni universitarie, o correlate ad esse ovvero di residenze di studenti e docenti, nelle realtà urbane dotate di più adeguate dotazioni di servizi urbani.

Devono quindi trovare realizzazione in tempi brevi le ipotesi di trasferimento delle facoltà scientifiche nei comparti del cosiddetto "quadrante nord-ovest" della città (Lazzaretto e Navile) e di pari passo devono trovare compimento le ipotesi di trasferimento di importanti istituti di ricerca, quali l'ENEA. Rispetto a queste previsioni, e alle altre contenute nei programmi edilizi dell'Università, risulta indispensabile chiarire le prospettive di accessibilità dal momento che soprattutto i nuovi insediamenti sono stati localizzati senza una contestuale dotazione di trasporto pubblico. Il PTCP avanza quindi alcune proposte che possono assicurare, nel medio periodo e con un investimento di media entità, efficaci collegamenti di trasporto rapido di massa.

Per quanto riguarda l'area del Lazzaretto e del Navile-CNR, le proposte riguardano sia la ferrovia che la tranvia su gomma. Per quanto riguarda l'utilizzo dei servizi ferroviari, si ritiene opportuno localizzare i principali insediamenti in prossimità delle due nuove fermate del progetto di SFM: Zanardi e Prati di Caprara; si propone inoltre, come già detto in precedenza, di trasformare la fermata Prati di Caprara nel secondo punto intermodale della città di Bologna dal momento che vi transitano quattro linee ferroviarie e che, con una modesta derivazione della linea tranviaria S. Lazzaro-Borgo Panigale, può essere collegata appunto alla rete del tram su gomma. Dal centro intermodale di Prati di Caprara il tram su gomma può poi raggiungere agevolmente l'area del Lazzaretto, proseguire per l'area Navile-CNR e ricongiungersi con la stazione centrale passando per piazza dell'Unità. In questo modo, ottimizzando l'uso di infrastrutture già esistenti o previste, e con un investimento non eccessivo, in concorso con la Regione e lo Stato, si conseguirebbe sia il collegamento ferroviario diretto del Lazzaretto con le principali linee del servizio ferroviario della provincia e della regione e sia il collegamento veloce tra gli insediamenti universitari di Lazzaretto e Navile e tra questi e le parti di città posta a sud e a nord delle nuove zone universitarie.

Inoltre si propone la realizzazione di un collegamento tra la stazione centrale, l'area del Navile-CNR, la Facoltà di Scienze motorie e la Facoltà di Agraria attraverso l'utilizzo, anche in questo caso, di una infrastruttura esistente: la cintura ferroviaria merci. L'ipotesi è quella di un'intesa da stipulare con RFI per un uso promiscuo dei binari (merci e passeggeri) che consentono di collegare velocemente la stazione centrale, il Navile, l'Istituto Aldini, la Fiera, S. Donato, il Pilastro, il Centro sportivo universitario, la Facoltà di Agraria, il CAAB, la nuova strada Lungosavena.

A fronte delle considerazioni sopra espresse si ritiene che il polo universitario del *Lazzaretto*, per la sua collocazione in prospettiva ottimale rispetto all'offerta di mobilità pubblica metropolitana e cittadina, rappresenta l'ambito urbano maggiormente vocato ad ospitare ipotesi di ulteriore potenziamento del sistema universitario, candidandosi ad assumere la caratterizzazione di *polo universitario integrato*, all'interno del quale prevedere residenze per studenti, servizi e attrezzature per attività didattiche, ricreative e sociali per i dipendenti dell'Università e per l'intera popolazione studentesca. A tale scopo risulta strategica l'area di prossima dismissione in prossimità della stazione Prati di Caprara, appartenente a RFI, per la quale ci si impegna a promuovere l'opportunità di trasformazione per usi universitari.

Infine vanno sostenute e promosse iniziative di partnership con i Comuni singoli e associati per la diffusione di attività decentrate di formazione post universitaria (master, dottorati di ricerca, stage, ecc.) utilizzando a questo scopo le disponibilità offerte da alcuni Comuni sotto il profilo produttivo, culturale, ambientale e del welfare. Al momento si tratta di indicazioni unilaterali dei Comuni stessi a cui la Provincia di Bologna guarda con interesse e con favore; tutte le proposte riguardano centri urbani raggiungibili dal SFM con frequenza di un treno ogni mezz'ora per senso di marcia.

Sul tema degli alloggi per gli studenti occorre puntare su una programmazione concertata di interventi in diversi comuni e sull'utilizzo di discipline urbanistiche e procedure negoziali, di cui si dirà più estesamente nel seguente punto B2.6.3, tali da acquisire aree edificabili ovvero negoziare realizzazioni di alloggi convenzionati in contesti urbanistici in trasformazione: si indicano in prima istanza gli interventi compresi nei programmi di riqualificazione urbana in comune di Bologna, interventi di

riqualificazione e di nuova urbanizzazione nei centri abitati dell'hinterland collegati con il SFM, ma anche le opportunità offerte da immobili universitari destinati ad essere dismessi.

### ***B.2.2.5 Il sistema dei poli ospedalieri e il S.Orsola-Malpighi***

L'offerta di servizi di assistenza ospedaliera in ambito provinciale bolognese non ha bisogno di un'espansione quantitativa, bensì di una ragionata redistribuzione delle specialità di base, non richiedenti un'elevata complessità tecnologica, e di un potenziamento qualitativo in relazione alle richieste assistenziali attuali e allo sviluppo delle conoscenze e delle tecnologie, sempre più necessarie per i presidi di alta qualificazione diagnostica e terapeutica. L'andamento demografico e della residenzialità e la crescita delle conoscenze e della tecnologia, rendono arretrata la scelta dell'accentramento ospedaliero. Accentrare tutte le attività di base nei grandi ospedali aumenta il gigantismo e le disfunzioni di questi ultimi, che dovrebbero invece essere chiamati a rispondere a bisogni assistenziali con funzioni di secondo e terzo livello. In particolare il Policlinico Sant'Orsola-Malpighi, situato a ridosso del centro storico della città, propone da tempo gravi problemi di accessibilità e di concorso alla congestione dell'area urbana, di cui a sua volta soffre. Il superamento di questa situazione può essere affrontato con due ordini di soluzioni: da un lato con il miglioramento dell'accessibilità dal bacino extracittadino, dall'altro con il dimensionamento dei servizi ospedalieri di base per rapportarli all'effettivo fabbisogno dei soli cittadini bolognesi e di quella parte dell'hinterland che gravita sul bacino dell'ospedale, consentendo di valorizzare presso il S.Orsola-Malpighi le funzioni di alta specialità e di didattica universitaria e parallelamente di puntare ad una ulteriore qualificazione dell'offerta di servizi sanitari presso gli altri presidi ospedalieri e para-ospedalieri della provincia, a partire dal sistema ospedaliero imolese, costituito dagli ospedali di Imola, Castel San Pietro Terme e del centro di Montecatone.

Il 15 ottobre 2002 è stato sottoscritto l'Accordo Territoriale, ispirato agli obiettivi generali e ai principi sopra richiamati, che ha già dato avvio al processo di attuazione concreta delle politiche del PTCP. L'Accordo contiene tre principali temi strategici di seguito riportati:

1. *la qualificazione del ruolo del Polo ospedaliero all'interno di un più ampio quadro strategico di sviluppo sia dei servizi sanitari in Bologna che in relazione agli altri presidi ospedalieri presenti sul territorio:*
  - sviluppando il Policlinico bolognese nella prospettiva dell'alta specializzazione per l'assistenza sanitaria, la ricerca e la formazione, medica, infermieristica e tecnica, fornendo adeguate strutture;
  - qualificando, anche in termini di maggiori spazi dedicati all'interno delle strutture in previsione di ristrutturazione, l'attività formativa universitaria;
  - prevedendo, a partire dal prossimo Piano Attuativo Locale (PAL), una rideterminazione dei posti letto di Medicina Generale e Specialistica, anche con una loro riduzione e la conseguente redistribuzione sui poli sanitari del territorio provinciale in relazione alla consistenza dei diversi bacini di affluenza, nel rispetto, comunque, delle esigenze didattiche e scientifiche della Facoltà di Medicina e Chirurgia;

- approfondendo l'opportunità di una maggiore integrazione con l'ospedale di Budrio, in quanto collegato al S.Orsola dalla linea Bologna-Portomaggiore del SFM;
- 2. *il miglioramento dell'accessibilità al Policlinico con i mezzi pubblici, attraverso misure in grado di soddisfare il fabbisogno di spostamenti sia di carattere urbano che di scala provinciale:*
  - confermando il potenziamento del servizio sulla ferrovia Bologna-Portomaggiore, con un cadenzamento a 30' tra Budrio e Bologna entro il 2002, a partire da una intensificazione nelle fasce di punta;
  - confermando la collocazione della prevista nuova fermata del Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM) di "via Libia", sulla ferrovia Bologna-Portomaggiore, indicativamente fra via Bentivogli e via Paolo Fabbri, e comunque nella posizione più favorevole al S.Orsola compatibilmente con la fattibilità tecnica, da realizzarsi in sotterranea in occasione del previsto interrimento della ferrovia fino a Via Rimesse, prevedibilmente entro il 2007. Tale fermata assumerà la denominazione "S.Orsola";
  - impegnandosi a verificare la possibilità tecnica, le ragioni di opportunità, convenienza economica e le condizioni di finanziamento di una fermata provvisoria del SFM, in attesa della realizzazione della definitiva fermata "S.Orsola" sopra citata;
  - favorendo l'utilizzo del SFM per gli utenti e gli addetti del polo sanitario, anche con la realizzazione di un efficace percorso di collegamento fra il complesso ospedaliero e la fermata "S.Orsola" che deve risultare il più breve possibile, confortevole e sicuro, da realizzarsi in coerenza funzionale e temporale con la realizzazione della fermata "S.Orsola";
  - riorganizzando, all'interno dell'area ospedaliera, gli accessi ed i percorsi pedonali e ciclabili in funzione della nuova offerta del trasporto pubblico (fermata "S.Orsola", fermate del tram e del bus), prevedendo in particolare all'incrocio fra via Massarenti e via Albertoni, punto di arrivo del percorso di collegamento tra l'ospedale e la fermata SFM "S.Orsola", una migliore e più confortevole distribuzione verso i principali padiglioni del Policlinico. Detta riorganizzazione deve essere realizzata in coerenza funzionale e temporale con la realizzazione della fermata e del percorso di collegamento con la fermata "S.Orsola";
  - mantenendo la pista ciclabile radiale est, che attraversa l'Ospedale e si collega con la zona Mazzini ed il Centro Storico;
  - prevedendo, fino alla attivazione della nuova fermata "S.Orsola", un servizio dedicato di bus-navetta che dalla stazione di Zanolini porti gli addetti all'interno dell'area sanitaria, migliorando la connessione e l'efficacia della rete ferroviaria del trasporto pubblico per il Policlinico;
  - promuovendo, in relazione al Piano della Mobilità Aziendale, con le aziende di gestione del trasporto pubblico dell'area bolognese, azioni per incentivare gli addetti del Policlinico all'uso del mezzo pubblico;
  - studiando, sempre in relazione al Piano della Mobilità Aziendale, la possibilità di adeguare i percorsi delle linee su gomma in relazione agli addetti da servire;

- 
- consolidando l'attività di collaborazione già avviata fra gli enti sottoscrittori dell'Accordo relativamente alle analisi trasportistiche ed insediative dell'utenza potenziale del servizio ferroviario, finalizzate all'individuazione di azioni mirate ed efficaci per incrementare gli spostamenti sul mezzo pubblico ferroviario ed urbano.
3. *il miglioramento della qualità ambientale interna all'area ospedaliera, da realizzarsi all'interno del programma di riorganizzazione aziendale 2000-2010:*
- prevedendo adeguate misure di mitigazione acustica per garantire il rispetto delle soglie previste dalla legge in materia di inquinamento acustico all'interno dei padiglioni sanitari e livelli accettabili nelle aree esterne, sia sul lato prospiciente Viale Ercolani che relativamente a via Massarenti, richiamando comunque la necessità di valutare l'impatto visivo delle soluzioni tecniche adottate;
  - attuando precise ed efficaci azioni di regolamentazione e stretta selezione dell'accessibilità motorizzata all'interno del nosocomio;
  - avviando studi finalizzati alla definizione di un piano specifico per la mobilità relativo ad un adeguato intorno dell'area ospedaliera S.Orsola-Malpighi, anche in relazione alle previsioni del vigente PGTU, che coordini le diverse modalità di trasporto presenti e che assuma come obiettivo primario il riequilibrio dei sistemi di domanda e di offerta di trasporto anche in relazione alle caratteristiche territoriali dell'ambito, e la riduzione del traffico urbano sulla via Massarenti con deviazione dei flussi e/o con opere di regolazione del traffico;
  - prevedendo in relazione ai nuovi padiglioni previsti, due vasche di laminazione delle acque di origine meteorica, applicando ove possibile il criterio dei 500 mc/ha, e procedendo all'elaborazione del bilancio idrico all'interno dell'area ospedaliera, al fine di poter individuare sistemi, azioni, tecnologie volte al recupero, risparmio e corretto utilizzo della risorsa idrica.

Relativamente agli altri poli ospedalieri, l'ospedale Bellaria deve essere considerato un polo ad orientamento specialistico sia in ambito neuro-chirurgico sia oncologico mentre l'Istituto Ortopedico Rizzoli si conferma come l'unico istituto di ricerca a Bologna di valenza nazionale. Anche per questi due, come per l'Ospedale Maggiore di Bologna e l'Ospedale di Imola, riconosciuti dal PTCP come poli funzionali, i relativi accordi territoriali da costruire dovranno affrontare i temi della qualificazione dei servizi sanitari e complementari, del miglioramento dell'accessibilità con i mezzi pubblici, del miglioramento della qualità ambientale, della valorizzazione delle sinergie e delle diversificazioni funzionali con le restanti strutture ospedaliere della provincia in un quadro di valorizzazione degli effetti di rete.

Per tutti i presidi ospedalieri, anche quelli non considerati poli funzionali, occorre sviluppare comunque una maggiore attenzione e progettualità riguardo all'accessibilità degli utenti con il trasporto pubblico dal bacino metropolitano ed extraprovinciale, anche attraverso servizi dedicati, e per la maggiore protezione dagli inquinanti dovuti ai flussi di traffico.

### **B.2.2.6 Il quartiere fieristico**

Punto di forza ormai storico dell'economia e della proiezione internazionale della città, l'attività fieristica continua a mostrare una domanda di sviluppo che testimonia la competitività della struttura e della società di gestione bolognese rispetto alle strutture concorrenti.

Il quartiere fieristico costituisce da tempo il perno di un polo funzionale integrato in cui si associano altre funzioni con ambito di gravitazione metropolitano: Palazzo dei Congressi, sede della Regione, sede regionale RAI, multisala cinematografica, ecc.

Anche se in prospettiva una parte delle funzioni fieristiche potrebbero essere sostituita con scambi on-line, è pensabile che gli aspetti spiccatamente espositivi e la realizzazione di grandi eventi richiederanno spazi attrezzati più ampi di quelli attuali. Tuttavia i limiti di cui soffre la struttura attuale derivano non solo dalle limitazioni di spazi quanto dalle condizioni di accessibilità, inficiate dallo stato di congestione dell'infrastruttura autostradale-tangenziale che a sua volta estende disagi su un'ampia zona urbana al contorno in occasione delle manifestazioni maggiori.

Le condizioni per assicurare uno sviluppo adeguato alle esigenze che manifesta il quartiere fieristico e insieme la compatibilità con il contesto urbano dipendono quindi dal miglioramento sostanziale dell'accessibilità.

A questo fine la Provincia negli ultimi anni ha operato a favore di una rapida realizzazione di interventi-chiave aventi già un alto grado di definizione progettuale e di fattibilità in tempi ragionevolmente brevi.

- la realizzazione del casello autostradale dedicato alla Fiera, in modo da alleggerire la pressione sulla Tangenziale;
- il raddoppio del parcheggio Michelino;
- il potenziamento della fermata ferroviaria sulla linea di cintura con un binario al servizio esclusivo dei treni speciali.

Il 28 gennaio 2002 è stato sottoscritto un Accordo Territoriale che si pone l'obiettivo di mantenere Bologna nelle condizioni di competitività con i concorrenti italiani ed europei. Fra i contenuti più significativi di quell'accordo, si è convenuto di stabilire in circa 50.000 mq. l'ulteriore superficie espositiva necessaria per lo sviluppo del quartiere fieristico, oltre a circa 20.000 mq di superfici a servizio, in aggiunta a quanto precedentemente realizzato e pianificato.

La sottoscrizione di quell'Accordo è però avvenuta in un momento in cui non erano ancora state definite alcune proposte strategiche relative ai temi della mobilità che hanno sostanzialmente mutato gli scenari di accessibilità del territorio bolognese

La funzionalità della struttura, e di questa porzione di città, nel più lungo periodo è legata da un lato al potenziamento sostanziale dell'intera infrastruttura Autostrada-Tangenziale secondo la prospettiva offerta dal progetto di *passante autostradale nord*, e dall'altro alla realizzazione di un sistema di trasporto urbano ad alta capacità che la colleghi con la Stazione Centrale, l'aeroporto, il sistema dei parcheggi scambiatori e la rete del trasporto pubblico metropolitano.

A quest'ultimo proposito, oltre all'ipotesi di una linea di metrò leggero Fiera-Stazione Centrale-Centro formulata dal Comune di Bologna, per la quale la Provincia propone una tecnologia che si possa integrare agevolmente con il restante sistema di trasporto di massa urbano indicato con il termine tram-metrò, si dovrà sviluppare, quale opportunità complementare, il servizio ferroviario urbano lungo la linea di cintura merci

che collegherà la Fiera con la stazione centrale con un cadenzamento orario di 15/20 minuti, dotato di ulteriori fermate lungo il percorso.

Fra gli indirizzi per ottenere sia un potenziamento della funzione fieristica, sia una maggiore sinergia della struttura con le altre funzioni urbane, si indica infine la prospettiva di integrazione funzionale con il "Parco Nord" realizzabile con semplici bus-navetta, che potrebbe consentire da un lato un più efficace utilizzo del parcheggio Michelin nelle occasioni di grandi eventi al Parco Nord, e all'inverso l'utilizzo del Parco Nord stesso quale 'cassa di espansione' del quartiere fieristico e dei suoi parcheggi negli appuntamenti fieristici di maggior richiamo.

In questo quadro di maggiore accessibilità verso il territorio metropolitano, si pone l'esigenza di una maggiore integrazione e programmazione unitaria alla scala regionale (in particolare verso le attività della Fiera di Rimini) sia degli eventi fieristici che delle strutture societarie verso un vero e proprio sistema fieristico regionale.

### ***B.2.2.7 La logistica e le piattaforme logistiche.***

La logistica ed il trasporto delle merci costituiscono per una regione come l'Emilia-Romagna, e per la provincia bolognese in particolare, un elemento fondamentale del processo di sviluppo del proprio sistema produttivo.

A differenza di altre regioni italiane, come la Lombardia, il Veneto o la Liguria (nel caso dei porti), l'Emilia Romagna non ospita, come noto, sistemi industriali di grande dimensione, o comunque in grado di esprimere una cultura logistica particolarmente avanzata (come ad esempio nel caso di Benetton). Il patrimonio di cultura logistica regionale, pur ricco di saperi e di capacità professionali, tende quindi ad essere disperso tra diversi "poli" di piccola e medio-grande dimensione (si pensi ad esempio al caso della Barilla, di Bartolini o del distretto della ceramica). In questo quadro, anche le grandi infrastrutture logistiche (il porto di Ravenna, l'Interporto di Bologna, il sistema aeroportuale bolognese) riescono ad emergere con difficoltà in una funzione di leadership, coagulando intorno a sé le parti più dinamiche del sistema produttivo regionale.

Ne è un esempio il caso dell'Interporto di Bologna e del porto di Ravenna: tra queste due realtà in crescita sono infatti sinora mancate quelle sinergie che sono invece necessarie a creare un "sistema" logistico di interesse sovraregionale ed europeo, nonostante il loro insieme sia stato riconosciuto come uno dei perni del sistema logistico ed intermodale dell'Emilia Romagna e suo possibile volano di sviluppo. E' quindi importante che si arrivi - così come auspicato tra l'altro anche dal PTCP della Provincia di Ravenna e coerentemente con gli indirizzi delineati dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica - ad una gestione integrata delle attività logistiche nelle due strutture.

Per quanto riguarda i sistemi produttivi locali, quello presente nella provincia di Bologna, come del resto accade in altre province caratterizzate da una struttura produttiva simile, si presta in modo particolare a valutazioni che riguardano l'organizzazione logistica delle imprese ed i processi di outsourcing aziendale nel settore. In questi ultimi anni l'attenzione alla logistica, sia essa industriale o distributiva, è aumentata considerevolmente con la crescita del grado di complessità gestionale e

produttiva cui sono state e sono tuttora sottoposte le imprese. L'ampliamento della gamma dei prodotti, la presenza in un numero crescente di mercati, il restringimento dei tempi di consegna dei semilavorati e di distribuzione dei prodotti finiti, la conseguente maggiore difficoltà organizzativa sono stati gli elementi che hanno generato nuove necessità operative che hanno investito tutte le funzioni dell'azienda.

Per far fronte a questa importante fase di cambiamento, basata soprattutto sulla velocità e sulla differenziazione della produzione, le imprese hanno optato per un trasporto altrettanto veloce che consentisse loro vuoi l'approvvigionamento vuoi la distribuzione di piccoli lotti molto frequenti nel tempo e decisamente frammentati nello spazio.

Questo nuovo modello, che si è andato rapidamente diffondendo in tutti i maggiori paesi avanzati, richiede che:

- la produzione sia attrezzata in modo da aumentare la flessibilità di risposta al mercato, preconstituendo impianti, componenti e semilavorati suscettibili di essere impiegati in modo variabile in funzione della domanda;
- la distribuzione ed il trasporto siano organizzati per piccoli lotti che impieghino un tempo minimo nel percorso 'porta a porta' dal produttore al destinatario;
- la circolazione delle informazioni assuma forma interattiva, ossia di comunicazione bilaterale tra il produttore e l'utilizzatore, passando attraverso l'operatore logistico che svolge funzioni di "intermediazione" fra i due.

L'insieme di queste tendenze ha comportato un significativo mutamento nel settore del trasporto merci, la cui gestione risulta essere sempre più dipendente da due fattori:

- la crescita quantitativa dei flussi, derivante dalla moltiplicazione delle relazioni e dall'aumento delle distanze medie percorse;
- la crescente erraticità temporale e spaziale della domanda generata dalle imprese, derivante dalla pressante necessità di adeguarsi alle esigenze del cliente.

Al servizio di trasporto, che date queste caratteristiche finisce inevitabilmente per essere svolto su gomma, viene oggi pertanto richiesto di fare proprie queste esigenze delle imprese, garantendo la qualità del servizio in termini di rapidità, affidabilità e sicurezza su tutto il tragitto (dal punto di origine a quello di destinazione), dal momento che la movimentazione delle merci, inserita nella programmazione produttiva a livello di rete, non può essere gravata da incertezze e/o ritardi, pena l'arresto del processo produttivo.

Questa aumentata complessità logistica sta spingendo le imprese industriali, a cominciare da quelle di maggiori dimensioni, ad affidare in out-sourcing a soggetti esterni aventi funzioni di integratori alcune fasi della catena produttiva: oltre al trasporto, è infatti crescente l'affidamento a terzi di funzioni logistiche in senso stretto (ad esempio, gestione del magazzino, realizzazione di imballaggi, controllo qualità dei prodotti, gestione della rete distributiva, ecc.), al punto da connotare alcune piattaforme logistiche come veri e propri centri dedicati al quasi-manufacturing. Arricchendosi di funzioni a valore aggiunto sempre più elevato, tali piattaforme acquistano una crescente importanza in relazione alla loro capacità di creare nuovi posti di lavoro ed in

generale significative ricadute sul reddito e sull'occupazione dell'area all'interno della quale esse si trovano ad operare.

Questo processo evolutivo che il settore della logistica ha registrato soprattutto nell'ultimo decennio assume caratteristiche di particolare complessità in realtà territoriali caratterizzate da un tessuto industriale formato da piccole e medie imprese [PMI] diffuse sul territorio all'interno di distretti industriali, come nel caso della ceramica, e/o come singole realtà produttive. Date le sue caratteristiche di impresa altamente specializzata su determinate fasi produttive e/o su specifici beni intermedi o finali, la PMI tende ad affidare nella quasi totalità l'onere organizzativo e manageriale del ciclo logistico-distributivo agli acquirenti, spesso gruppi stranieri, acquisendo in outsourcing i servizi di cui ha bisogno. Il processo in atto costituisce sia un rischio sia un'opportunità: un rischio, nella misura in cui si venga a determinare una condizione di subalternità logistica nei confronti delle grandi imprese del settore, a cui potrebbe seguire una progressiva marginalizzazione del sistema dei distretti dai centri di decisione strategica delle reti globali. Un'opportunità, in quanto con un'adeguata organizzazione il processo di outsourcing logistico può comunque rappresentare un'importante occasione di riorganizzazione dell'impresa in chiave manageriale con benefici dal lato dei costi e dell'efficienza produttiva.

Gli elementi di complessità sono in questo caso rappresentati dal processo di polverizzazione della domanda di trasporto legata al sistema delle PMI che ha contribuito ad alimentare da un lato un'analogha polverizzazione da parte delle imprese di autotrasporto, anch'esse caratterizzate da dimensioni particolarmente ridotte, dall'altro un uso molto limitato di altri mezzi di trasporto, quali la ferrovia o la nave, mancando nella maggior parte dei casi la dimensione minima nei lotti ritenuta sufficiente per garantire le necessarie economie di scala.

Nonostante ciò, l'importanza della logistica nel territorio provinciale si è andata accentuando soprattutto a seguito della dimensione che il trasporto delle merci ha assunto in questi ultimi anni e delle conseguenze economiche ed ambientali che ciò ha comportato e comporta tuttora. L'aumento dell'inquinamento ambientale, dell'incidentalità sulle strade e della congestione sia a Bologna che nelle altre aree urbane provinciali sono solo alcuni dei più significativi elementi che vanno ad assommarsi, ad esempio, ai rischi di perdita di competitività dell'industria che i ritardi nella consegna delle merci possono comportare, ma soprattutto alla minore attrattività nei confronti di nuovi insediamenti produttivi e di servizi di cui un'area caratterizzata da un sistema dei trasporti inefficiente e costoso tende solitamente a soffrire.

A ciò si aggiunge la funzione di nodo di transito svolta proprio dal territorio provinciale, e dalla città di Bologna in particolare, in quanto area obbligata di passaggio per chi attraverso il Corridoio Adriatico o quello centrale Nord-Sud intenda raggiungere (o provenga da) i principali mercati orientali e centro-settentrionali italiani ed europei.

Data la particolare posizione geografica che caratterizza l'Emilia Romagna e la Provincia di Bologna e data la presenza di importanti nodi del sistema dei trasporti nazionale sul territorio bolognese (punti di incrocio della rete autostradale e ferroviaria nazionale, dell'aeroporto e dell'Interporto di Bologna, prossimità del porto di Ravenna ecc.), il trasporto delle merci in transito sul territorio provinciale tende a manifestarsi secondo tre categorie:

- flussi originati dai sistemi produttivi locali a livello provinciale e regionale regionali e indirizzati sia all'interno sia all'esterno della regione – attraverso il territorio della provincia: le distanze generate sono generalmente medio-brevi e la modalità preferita è il trasporto su gomma;
- flussi che hanno origine dai sistemi produttivi provinciali e regionali ma che sono destinati ai mercati esteri europei ed extra-europei, e si avvalgono quindi sia dei mezzi su gomma sia della ferrovia, più raramente del trasporto marittimo;
- flussi di provenienza extra-regionale, che utilizzano le infrastrutture della regione esclusivamente in un'ottica di transito verso mercati di destinazione nazionali o internazionali, che si caratterizzano invece per il fatto di percorrere distanze medio-lunghe o molto lunghe e che tendono ad utilizzare sia la modalità stradale che quella ferroviaria.

Oggi, tali categorie di flussi agiscono in modo indipendente e separato l'uno dall'altro, mancando qualsiasi elemento di coordinamento su scala territoriale che ne consenta la razionalizzazione. È su questo terreno che è possibile immaginare per il futuro una funzione attiva da parte sia della Provincia di Bologna che della Regione Emilia Romagna.

Per quanto riguarda il futuro, un rinnovato sistema dei trasporti regionale può rappresentare un presupposto per porsi obiettivi ambiziosi, in relazione ad esempio alla funzione che la provincia di Bologna può svolgere nel contesto geografico nord-orientale del paese. A tale proposito, un aspetto da tenere in considerazione è rappresentato, ad esempio, dal fatto di riportare più a sud i grandi centri di smistamento e lavorazione delle merci, almeno per quanto riguarda l'area della pianura Padana centro-orientale e forse, in un futuro non lontano, regioni appartenenti ad aree anche più lontane.

Finora, per quest'area della pianura Padana tale funzione è stata principalmente svolta da Verona e dal Veneto in generale. Là si fermava e si ferma tuttora la maggior parte delle merci che attraversano l'arco alpino via ferrovia dall'Europa settentrionale e centro-orientale. Da lì le merci hanno finora proseguito su gomma, contribuendo ad aumentare la congestione di strade ed autostrade nella direttrice Nord Sud del paese con ben poche ricadute positive per la nostra regione.

Spostare più a sud il punto di smistamento del sistema della logistica rappresenta allora una sfida per la provincia di Bologna – della cui centralità infrastrutturale e geografica si è già detto – ed una occasione significativa per giocare un ruolo di cerniera, in base al quale le merci non si limiteranno a transitare sulle reti emiliano romagnole di trasporto, ma potranno subire all'interno dei nostri confini interventi di trasformazione, con importanti ricadute di carattere economico ed occupazionale su tutto il territorio regionale.

Gli obiettivi specifici riguardo a questo settore possono essere così sintetizzati:

- sviluppare l'offerta e la competitività del territorio provinciale e regionale nel mercato della logistica nei confronti dei competitori, in particolare del nord-est;
- valorizzare le potenzialità delle piattaforme logistiche del territorio provinciale: Interporto, Aeroporto, CAAB, Centergross, le sinergie reciproche e con le strutture portuali e logistiche di Ravenna;

- promuovere progetti specifici che favoriscano un recupero di competitività della ferrovia, almeno per taluni segmenti del trasporto di merci;
- individuare le potenzialità di relazione con le infrastrutture che supportano il cabotaggio: porto di Ravenna e porto fluviale di Ferrara.

La definizione di politiche e azioni coerenti con questi obiettivi richiede un'attività di approfondimento conoscitivo e di monitoraggio delle caratteristiche dei flussi di merci che interessano il territorio provinciale; sulla base di conoscenze dettagliate delle singole tipologie di flussi (merceologie, distanze, origini-destinazioni, tipologie di imprese logistiche private che stanno nascendo) potranno essere individuate eventuali politiche e azioni progettuali che la Provincia potrebbe promuovere.

Per quanto riguarda in specifico il polo funzionale del CAAB, occorre definire più precisamente le condizioni e i criteri di utilizzazione delle ancora rilevanti potenzialità insediative aggiuntive tuttora offerte secondo gli strumenti urbanistici vigenti. Il polo funzionale del CAAB è in realtà un sistema di aree a diversa destinazione per una superficie utile complessiva di quasi 800.000 mq., di cui circa la metà ancora disponibili. Qui hanno trovato collocazione funzioni di gravitazione metropolitana come il Centro Agroalimentare Bolognese, la Facoltà di Agraria, l'area commerciale integrata di Città Scambi, il cosiddetto Business Park, il previsto centro commerciale ex Asam, il polo energetico ed ambientale di Seabo/Hera.

Il sistema delle aree CAAB ha sofferto in fase di avvio di seri problemi di accessibilità stradale e di mancanza di collegamenti di trasporto pubblico. Le recenti decisioni assunte in sede locale e nazionale per quanto riguarda il sistema autostradale riconfigurano le aree in questione come aree destinate a godere nel prossimo futuro di grande accessibilità. Da un lato l'accordo per il nuovo passante autostradale a nord colloca a pochi chilometri dal CAAB un casello di accesso al sistema autostradale e, contemporaneamente, liberalizzando le attuali due corsie autostradali nel semianello cittadino, aumenta notevolmente le possibilità di accesso dalla Tangenziale. Dall'altro lato l'Accordo locale, già in corso di attuazione, per il finanziamento e la realizzazione di gran parte dell'Asse Lungosavena che collega la tangenziale di Bologna con la trasversale di pianura (manca attualmente il finanziamento del 3° lotto per circa 40 miliardi di lire) assicura l'accessibilità dalla Tangenziale e dalla Trasversale di pianura e dalla restante rete stradale provinciale e regionale.

L'elevata accessibilità caratterizza queste aree come quelle a maggiore vocazione insediativa per funzioni eccellenti e di rango superiore: è necessario quindi ricercare e promuovere le condizioni per insediare funzioni di elevato carico urbanistico che richiedono comunque un contatto fisico diretto con la stessa città, non diversamente collocabili. Vanno in questa direzione ipotesi come quella relativa ad un grande centro congressuale internazionale, aree espositive, strutture per la logistica regionale, strutture per la logistica di distribuzione delle merci per la città, e simili. Si ritiene quindi opportuno che le quote residue siano vincolate ai suddetti obiettivi.

In ogni caso l'attuazione delle potenzialità edificatorie ancora inattuate dovrà avvenire sulla base di un Accordo territoriale e dovrà contemplare la partecipazione degli attori al finanziamento del terzo lotto dell'asse Lungosavena e delle fermate del servizio ferroviario urbano di cintura.

### ***B.2.2.8 I nuovi poli funzionali per funzioni integrate commerciali, ricreative e del «loisir»***

Dopo la stagione in cui sono sorti i grandi centri commerciali, l'evoluzione dei consumi e del tempo libero propone oggi nuovi tipi di grandi attrattori di utenza nella forma di parchi tematici, multisale cinematografiche, family park, grandi complessi di attrezzature ricreative, sportive, commerciali e ricettive.

Il Piano Territoriale deve individuare i criteri per rispondere a queste nuove domande quando si manifestino, e gli ambiti ottimali di localizzazione. L'orientamento che è stato espresso dalla legislazione e dagli atti di indirizzo della Regione Emilia-Romagna è quello di programmare ampie aree integrate (poli funzionali) localizzate nei nodi che offrono le migliori condizioni di accessibilità, nelle quali sviluppare complessi comprendenti più funzioni attrattive diverse, in modo da favorire le sinergie reciproche, evitare la dispersione di queste attrezzature nel territorio, limitare le esigenze di infrastrutturazione (grandi parcheggi) e gli impatti ambientali.

La Conferenza provinciale dei servizi tenutasi nel 2000, in materia di grandi e medie strutture commerciali di rilevanza sovracomunale, ha fra le altre cose riconosciuto e validato, nelle previsioni vigenti dei PRG comunali, cinque complessi di aree che costituiscono già oggi poli funzionali di questo tipo o sono destinati a diventarlo: la "Zona B" di Casalecchio, il complesso CAAB/Città-Scambi/ex-ASAM in comune di Bologna, il complesso Centronova-Novotel in comune di Castenaso, un insieme di aree presso lo svincolo Via Caselle-Tangenziale a S. Lazzaro e infine il complesso "Leonardo" a Imola. Queste scelte urbanistiche degli anni passati si mostrano tuttora validamente collocate in termini generali in quanto si tratta di aree servite dalle grandi infrastrutture viarie che costituiscono la rete primaria di collegamento regionale/nazionale (e in taluni casi servite anche da fermata ferroviaria).

Tuttavia si tratta di collocazioni molto addentro nell'area urbana centrale, già sovraccaricata di funzioni e di traffico. Poiché questi poli, già attuati o previsti e confermati, non esauriscono la domanda futura, questa dovrà essere orientata più all'esterno e più lontano dall'area urbana centrale; nuovi ambiti per complessi integrati di funzioni ricreative, del «loisir» e della grande distribuzione commerciale non alimentare dovranno essere individuati secondo un insieme di criteri che privilegino:

- la contiguità con i nodi di interscambio della "grande rete" della viabilità regionale/nazionale e in particolare la prossimità ai caselli autostradali;
- la possibilità di un valido collegamento anche con una stazione ferroviaria, eventualmente con servizi privati-navetta;
- la capacità delle reti infrastrutturali;
- la contiguità con aree già parzialmente insediate (non residenziali), evitando collocazioni isolate in contesti rurali non compromessi da insediamenti;
- un'adeguata distanza dall'area conurbata bolognese;
- la salvaguardia delle risorse naturali e paesaggistiche e fra queste la salvaguardia dei residui cunei agricoli periurbani che contornano l'area urbana centrale.

Gli ambiti che risultano rispondere maggiormente ai requisiti suddetti e candidabili ad ospitare **nuove funzioni ad alta attrattività**, ferme restando le necessarie integrazioni delle infrastrutture viarie ed ambientali, sembrano essere i seguenti:

- ambito c/o casello di Funo-Interporto sulla A13 (comuni di Argelato e Bentivoglio): ambito indicato in particolare per funzioni della logistica in correlazione con l'Interporto, ma candidabile anche per funzioni attrattive diverse, in una logica di plurifunzionalità e integrazione dei grandi poli funzionali;
- ambito c/o casello di Altedo sulla A13 (comuni di Malalbergo e S.Pietro in Casale): ambito che vede già presenti aree industriali, insediamenti produttivi dismessi da recuperare e nuove previsioni urbanistiche;
- ambito "Postrino" c/o S.Giovanni in Persiceto: ambito con previsioni urbanistiche già in essere per attività produttive e commerciali, all'intersezione della Trasversale di Pianura con l'asse S.Giovanni-casello di Crespellano;
- ambito "S.Carlo" c/o casello Castel S.Pietro sulla A14 (comuni di Castel S.Pietro e Castel Guelfo): ambito con insediamenti e previsioni urbanistiche per attività produttive, logistiche e commerciali, eventualmente suscettibile di ulteriori integrazioni;
- ambito "Martignone" c/o intersezione fra la Via Emilia e l'asse viario S.Giovanni/Crespellano (comuni di Anzola e Crespellano): ambito per il momento solo potenziale, da sviluppare solamente a seguito del completamento del suddetto asse e delle altre infrastrutture necessarie.

Si richiamano inoltre le importanti potenzialità che vengono individuate presso l'aeroporto G.Marconi; per questo polo funzionale viene indicata la prospettiva di ospitare nuove importanti funzioni, anche di attrazione (nei termini già espressi al precedente punto B.2.2.3), pur essendo collocato a ridosso dell'area urbana bolognese, in considerazione dell'alta accessibilità che è destinato ad avere e delle specifiche opportunità di integrazione funzionale che presenta.

E' inoltre individuata, nell'ambito territoriale afferente all'attuale insediamento sportivo del Bologna F.C. posto a sud dell'abitato di Casteldebole, la possibilità di un nuovo insediamento per attività sportive legate alla realtà agonistica della squadra di calcio della città di Bologna, che per qualità, complessità e dimensione della possibile offerta ricreativa e sportiva e per essere caratterizzato da funzioni e servizi ad alta specializzazione si configura come nuovo polo funzionale.

La proposta si colloca in un contesto agricolo periurbano di particolare significato storico ed ambientale in cui le funzioni preminenti di riequilibrio e di tutela ambientale e paesaggistica sono state sostanzialmente preservate dalle recenti politiche territoriali ed urbanistiche. Il PTCP intende continuare con coerenza in tale direzione, rafforzando le politiche di tutela dei cosiddetti "cunei agricoli periurbano", già contenute nel precedente Piano provinciale, e proponendo per questi ambiti territoriali la preminente conservazione della funzione agricola, eventualmente associata ad attività ricreative e del tempo libero integrative di reddito delle aziende agricole, come indicato dalla L.R. 20/2000, e a funzioni integrative di supporto alla funzionalità ed alla attrattività del nuovo polo funzionale ricreativo/sportivo, le cui caratteristiche quali/quantitative andranno specificate, nel rispetto della disciplina normativa del PTCP, in sede di PSC del capoluogo. In ogni caso, il polo funzionale proposto dovrà valorizzare il carattere di prevalente naturalità dei luoghi e sarà caratterizzato dalla presenza di impianti sportivi permeabili all'aperto e da strutture coperte e servizi di dimensioni riferite alle funzioni indicate.

La realizzazione del polo funzionale sportivo del Bologna F.C., corredato dalle attività integrative menzionate che, a complemento e promozione delle attività sportive, dovranno naturalmente garantire l'equilibrio economico/finanziario degli interventi, sarà caratterizzato anche dalla presenza di attrezzature sportive a servizio dei cittadini metropolitani, risultando quindi una importante occasione di valorizzazione dell'offerta ricreativa della città di Bologna, oltre che della sua squadra di calcio, emblema indiscusso della passione sportiva bolognese.

### ***B.2.2.9 La grande distribuzione commerciale***

Per quanto riguarda in particolare le attività della grande distribuzione commerciale, la Provincia si attiene rigorosamente in questa fase alle determinazioni assunte nella specifica Conferenza Provinciale dei servizi tenutasi nel 2000, a conclusione di un grande e impegnativo lavoro di concertazione con tutti i comuni e le associazioni di categoria, lavoro che ha portato a un sostanziale contenimento delle precedenti previsioni urbanistiche e alla definizione di un tetto massimo condiviso per lo sviluppo delle grandi strutture di vendita. A seguito della Conferenza è stato inoltre approvata una programmazione triennale di sviluppo del settore contenente la definizione di un tetto massimo condiviso per le nuove grandi strutture di vendita.

Queste determinazioni non vengono rimesse in discussione con il PTCP; la Provincia continuerà ad affiancare ad un programmato contenimento delle grandi strutture l'impegno e il sostegno ai Comuni riguardo alla politiche di valorizzazione commerciale delle aree urbane e al sostegno al commercio tradizionale nelle aree a domanda debole, come quelle montane.

Prossimamente dovrà essere definito l'ulteriore "range" di incremento massimo della grande distribuzione autorizzabile nel quinquennio 2003/2007, ossia occorrerà definire se e in quale misura altre previsioni urbanistiche, sempre all'interno di quelle selezionate e validate dalla conferenza del 2000, potranno essere messe in attuazione.

Il PTCP peraltro ha l'obbligo e l'onere di guardare anche oltre l'orizzonte quinquennale, e di impostare una politica condivisa che traguardi la possibile evoluzione del settore per almeno un decennio, sulla base della quale definire successive programmazioni poliennali.

Per quanto riguarda la grande distribuzione nel settore alimentare, si conferma l'indicazione, che non ha trovato dissenso in sede di Conferenza di pianificazione, all'indirizzo di non prevedere più, per il futuro, alcuna proposta di ulteriore nuova struttura di grandi dimensioni nel settore alimentare, al di là delle previsioni urbanistiche validate nella Conferenza del 2000, e al di là delle eventuali esigenze di limitati incrementi della superficie di vendita di strutture già attive.. Si ribadisce dunque la convinzione che si debba puntare, per l'ulteriore evoluzione di questo segmento, sulle medie e in particolare medio-piccole strutture, oltre che continuare con le politiche di sostegno alle aree consolidate del piccolo commercio tradizionale.

Riguardo alla grande distribuzione non alimentare, in relazione alla continua evoluzione delle formule e delle tipologie di vendita che si affacciano sul mercato, non sembra possibile in questa fase formulare nel PTCP prospettive precise e quantificabili, né nel senso dell'apertura del mercato, né nel senso di una chiusura definitiva, come è sembrato lecito fare per l'alimentare.

La dinamica di evoluzione di questo segmento sarà quindi governata dalla Provincia attraverso lo strumento della programmazione pluriennale del 'range' di variazione massima della superficie di vendita, attraverso forme di concertazione con i comuni e con le rappresentanze sindacali del settore, come indicato nella Delibera del Consiglio regionale n. 1410 del 29/02/02.

Il PTCP limita il suo ruolo su questo argomento alla indicazione, nei termini di cui al precedente punto, di criteri di localizzazione e di ambiti che rispondono adeguatamente a tali criteri, per la eventuale collocazione di nuovi poli funzionali, nella forma di aree integrate per una pluralità di funzioni attrattive, fra le quali non viene esclusa la possibilità che siano previste anche nuove grandi strutture commerciali del settore non alimentare.

Ma va chiarito che questa è solamente una possibilità che viene doverosamente lasciata aperta, e che per concretarsi deve passare attraverso diversi passaggi di pianificazione e concertazione:

- a) l'elaborazione e la sottoscrizione di un Accordo territoriale fra la Provincia e i Comuni interessati, e preferibilmente tutti i Comuni dell'Associazione di comuni interessata, per la definizione delle caratteristiche qualitative e dimensionali del nuovo polo funzionale, dei requisiti ambientali e infrastrutturali da assicurare, del mix funzionale ammissibile, degli oneri e altre condizioni a carico dei soggetti attuatori; nel mix delle funzioni ammissibili definito nell'Accordo possono essere comprese o meno le grandi strutture commerciali non alimentari;
- b) il recepimento dei contenuti dell'Accordo territoriale negli strumenti di pianificazione urbanistica comunale, ossia nel Piano Strutturale, e successivamente nel Piano Operativo;
- c) il recepimento della possibilità di autorizzare una nuova grande struttura di vendita non alimentare nello strumento di programmazione pluriennale del settore, ossia la definizione da parte della Provincia, di concerto con i Comuni, di un range di variazione massima pluriennale della superficie di vendita che tenga conto della nuova previsione;
- d) l'approvazione del Piano urbanistico Attuativo, la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, e infine la Conferenza dei servizi per il rilascio dell'autorizzazione commerciale, quali sedi per la verifica in dettaglio delle condizioni e requisiti di ammissibilità e sostenibilità della nuova struttura.

### **B.2.3 Politiche per la valorizzazione delle risorse di eccellenza del territorio e per la competitività del sistema economico**

#### ***B.2.3.1 Le altre risorse eccellenti del territorio***

I poli funzionali non esauriscono certamente la varietà e ricchezza di siti, strutture e concentrazioni di saperi che, nei rispettivi campi, costituiscono punte di eccellenza del territorio bolognese in una dimensione nazionale e talora europea, e che in quanto tali riverberano effetti sistemici sull'attrattività e competitività del sistema economico-sociale.

Da più parti è stata proposta un'interpretazione più allargata del concetto di polo funzionale, che comprendesse altre strutture e risorse importanti presenti nel territorio provinciale: strutture museali, scientifiche, culturali, commerciali, turistiche, sistemi di risorse diffuse, ecc. Inoltre è stato proposto di prendere in considerazione alcuni importanti complessi architettonici culturali, che potrebbero essere recuperate come possibili sedi di nuovi poli funzionali (ville di Bagnarola, Rocchetta Mattei, ecc.).

Questo insieme molteplice di istanze va colto in termini positivi, poiché indubbiamente esprime l'esigenza che il piano provinciale riconosca e valorizzi tutte le funzioni di eccellenza o comunque rare presenti nel territorio. Nella prima fase di costruzione del Piano l'attenzione è stata concentrata soprattutto sulle maggiori funzioni nodali per le quali si pongono rilevanti problematiche di riordino, di logistica e di sviluppo, mentre non è stato dedicato lo spazio che meritano ad altre risorse importanti, forse meno generatrici di problemi ed impatti, ma che contribuiscono sensibilmente ad elevare e diversificare le valenze culturali ed economiche del territorio.

Tuttavia il modo di recepire nel piano questa giusta esigenza non può essere quello di dilatare al di là del possibile un concetto, quello di "polo funzionale" che la legge regionale 20/2000 circoscrive in modo preciso, riservandolo a funzioni aventi una duplice caratteristica: di essere "funzioni strategiche o servizi ad alta specializzazione", ma anche di determinare "una forte attrattività di un numero elevato di persone e di merci tali da comportare un forte impatto sui sistemi territoriali e della mobilità e conseguentemente sul sistema ambientale e urbano". Alla luce di queste indicazioni di legge sono stati sviluppati i criteri di selezione esposti nel Quadro Conoscitivo, che hanno portato ad individuare i poli funzionali.

Fortunatamente, però, molte delle funzioni di eccellenza e di grande prestigio presenti nella provincia, per le loro caratteristiche, non determinano impatti preoccupanti sulla mobilità o sull'ambiente. Per queste non è quindi necessario né opportuno che il piano provinciale assuma determinazioni riguardo alle condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale del loro sviluppo insediativo, né sarebbe conveniente che l'attuazione di interventi ad esse relativi dovesse passare necessariamente attraverso la firma di Accordi Territoriali, come la legge richiede per i poli funzionali.

E' però ugualmente necessario che il piano provinciale e le politiche della provincia dedichino attenzione a tutti i 'siti eccellenti' e ai 'sistemi di risorse' che offre ciascuna parte del territorio, sia a quelli rari, di prestigio e rilievo nazionale, sia ai sistemi di risorse diffuse, che tuttavia, opportunamente raccordate in reti di offerta, contribuiscono anch'esse all'attrattività del territorio.

Nel campo della salute e della medicina, la fama di cui gode Bologna, che richiama quote di utenti anche da molto lontano e che rappresenta quindi un volano economico ben più complesso della mera erogazione di prestazioni sanitarie, non è certamente originata solo dalla elevata qualità e specializzazione delle grandi e note strutture ospedaliere cittadine, ma è frutto anche dell'elevato livello medio dell'intero sistema di servizi sanitari pubblici, con particolare riferimento alle altre strutture ospedaliere più piccole della provincia, è frutto anche della presenza di strutture specialistiche, come il Montecatone Rehabilitation Institute, di strutture di ricerca come quelle della Fondazione di oncologia e scienze ambientali B. Ramazzini, è frutto del sedimentarsi di saperi e professionalità che hanno dato luogo al formarsi di un vero e proprio piccolo distretto di imprese specializzate nella protesica a Budrio e ad attività di riabilitazione (a

S. Benedetto Val di Sambro e ancora a Budrio). Tutto questo, considerando anche le numerose e qualificate cliniche private, le strutture termali e salutistiche di Porretta, di Castel S. Pietro e della Valle del Sillaro (Fitness Valley) e altre strutture salutistiche private, da luogo ad un settore economico ad elevata specializzazione, elevata distribuzione territoriale e con ricadute su numerose altre attività private.

Le strutture culturali e scientifiche capaci di dare luogo a richiamo di competenze, a scambio di conoscenze, a eventi significativi non sono solo quelle universitarie; basti ricordare il ricchissimo sistema museale bolognese e quello di Imola, le numerose strutture museali minori in vari centri della provincia, i percorsi storico-archeologici nel territorio (Monte Biele, la Flaminia militare, Monte Sole, Marzabotto, ecc.), le biblioteche storiche, la Fondazione Marconi, ma anche moderne strutture di ricerca scientifica come il radiotelescopio di Medicina, l'osservatorio astronomico di Loiano, i laboratori ENEA del Brasimone.

L'attività dei convegni e dei meeting, oltre che sulle strutture congressuali bolognesi incorporate nel quartiere fieristico e su quelle delle strutture alberghiere, può contare su complessi storico-architettonici prestigiosi recuperati ed attrezzati a questo scopo sia in contesti urbani che rurali, come il Palazzo Albergati, la Villa Cicogna, la Villa Orsi nell'ambito del Centergross e numerose altre.

L'industria di punta sta abbinando la capacità di innovazione dei prodotti con una nuova sensibilità per l'accoglienza e per forme di raduno di massa dedicate alla valorizzazione di nuovi prodotti e alla celebrazione di nuovi e vecchi successi (si pensi al turismo della "Terra dei motori", al museo della Ducati, ecc.).

L'agricoltura delle produzioni tipiche riconoscibili attraverso i marchi di garanzia territoriali (non solo i vini e l'Enoteca regionale di Dozza, ma anche prodotti quali la patata di Budrio, i marroni di Castel del Rio, ecc.) e la stessa crescente importanza in provincia delle produzioni biologiche, conferisce ai territori un interesse più accentuato anche per i visitatori. Queste produzioni danno luogo a settori economici moderni, ma anche a forme di turismo dalle rilevanti potenzialità. Si pensi ai milioni di movimenti turistici alimentati dalla ricerca di vini particolari e alla visita delle cantine e dei luoghi di produzione, che in una qualche misura anche questa provincia è in grado di offrire (la 'strada dei vini e dei sapori' nell'imolese e la strada delle colline di Bologna con proiezione verso il modenese lungo la Bazzanese e la Val Samoggia),

Di queste risorse la Provincia deve occuparsi non per valutarne l'impatto e definirne le scelte insediative, come per i 'poli', ma per contribuire, nei limiti delle proprie possibilità, ad individuare le strategie di messa in rete e di promozione anche internazionale, sia quali ingredienti dell'attrattività verso nuovi investimenti economici, sia quali ingredienti dell'attrattività per i movimenti turistici, in particolare per le nuove nicchie di mercato del turismo specializzato e tematico.

Nel caso della Comunità Montana "Cinque Valli Bolognesi", ad esempio, questo sistema di risorse è rappresentato dai "percorsi" che legano idealmente alcune delle migliori eccellenze della nostra montagna e alcuni segni della storia e della cultura, in particolare:

- il percorso “tecnologico scientifico”, costituito dall'Osservatorio Astronomico di Loiano, dal Parco eolico di Monte Galletto, dal Centro ENEA del Brasimone, dalla Fondazione Marconi a Sasso Marconi, al Centro di Potabilizzazione del Setta;
- Il percorso Museale-Archeologico, costituito dai ritrovamenti di Monte Bibebe, di Quinzano, di Brento e della Flaminia Militare;
- Il percorso della “Linea Gotica”, nei comuni di Loiano, Pianoro, Monzuno, Sasso Marconi;
- Il percorso della Salute, costituito dall'ex Inail di San Benedetto Val di Sambro e dal Centro di Madonna dei Boschi;
- Il percorso della Sostenibilità Ambientale dei boschi e delle acque della montagna, legato anche al progetto “Futa e dintorni”.

Queste risorse trovano negli obiettivi e nelle politiche del PTCP l'opportuno luogo di promozione e di “messa in rete”, mentre altri strumenti di settore avranno il compito di dettagliare, nello specifico, i caratteri progettuali delle singole parti del sistema.

Con gli stessi intendimenti il PTCP, anche sulla base di segnalazioni e sollecitazioni pervenute dai Comuni, individua inoltre una serie di importanti complessi insediativi di elevato interesse storico architettonico che attualmente non sono utilizzati per funzioni adeguate alle loro potenzialità economiche e di fruizione culturale; ci si riferisce al complesso delle Ville di Bagnarola di Budrio, al Palazzo Caprara alla Budrie, alla Rocchetta Mattei, al castello di Minerbio, a quello di Bentivoglio, ecc.

Per ciascuno di questi complessi la Provincia è impegnata a ricercare e cogliere opportunità che si presentino per un recupero e riuso che siano coerenti con le loro caratteristiche storico-architettoniche, e nel contempo ne consentano una valorizzazione e fruizione per funzioni di rango metropolitano. In questa direzione, e a fronte di progetti di adeguata qualità e di valenza sovralocale, la Provincia si impegna a contribuire alla ricerca di finanziamenti e di sinergie con altri enti e istituzioni.

### ***B.2.3.2 Promozione del territorio e sviluppo del sistema di offerta turistica***

Lo sviluppo di forme di turismo evoluto, incentrate su conoscenza e scoperta dei valori del territorio, come ha dimostrato il successo dell'esperienza di “Bologna 2000 – Città Europea della Cultura”, può rappresentare per tutta la provincia un forte fattore di crescita economica e di potenziamento dell'identità territoriale.

Non bastano però iniziative episodiche, per quanto importanti. Occorre promuovere un circolo virtuoso in cui alla crescente visibilità esterna della città corrispondano processi di ulteriore messa in valore di peculiarità turistiche zonali e di filiere di turismo tematico favorendo il rilancio della piccola e media imprenditoria commerciale, turistica, dei servizi e stimolando le proficue connessioni con l'agricoltura, l'artigianato e le produzioni che più hanno bisogno di intessere rapporti internazionali. Oltre ai valori ambientali e storico-artistici, sono da mettere in vetrina i tanti aspetti della cultura materiale, delle produzioni più pregiate e più note nel mondo, in generale il saper fare e il saper vivere locale. L'attenzione notevole di visitatori sempre più curiosi e attenti alla scoperta in profondità delle peculiarità del territorio bolognese lascia aperto un ampio ventaglio di opportunità su cui è opportuno investire intelligenze e risorse.

Le indagini effettuate e il confronto con gli imprenditori e le associazioni attive nel turismo hanno confermato le notevoli potenzialità di sviluppo del territorio provinciale in questo campo, ma anche l'urgenza di procedere concretamente in direzione sia del rafforzamento dei principali turismi esistenti, che registrano taluni segnali di appannamento e difficoltà, sia del potenziamento dei turismi emergenti e della creazione di nuovi motivi di afflusso. E' una esigenza ravvisata non solo dalle imprese turistiche bolognesi (al riguardo si può citare l'ipotesi di dar vita ad un "Visitors & Convention Bureau"), ma da tutto il sistema economico del territorio provinciale. Ne sono recenti testimonianze:

- l'interesse delle industrie di punta bolognesi per progetti di internazionalizzazione che facciano leva anche sull'accoglienza: si veda il progetto di circuito regionale "Terra dei Motori", ma anche l'ipotesi di rilancio del ruolo di Bologna come "Città della Comunicazione" e del tema "Gastronomia e Sapori" a livello internazionale;
- i progetti di Fiera, Aeroporto, CAAB, Centergross per un potenziamento e una diversificazione dei propri servizi di accoglienza e ospitalità per i visitatori sulla base di istanze considerate ormai ineludibili, pena la perdita di opportunità di mercato anche nei settori di loro più specifica competenza;
- da ultimo, ma non per ultimo, l'appello del Rettore dell'Università per una diversificazione delle opportunità congressuali che consenta all'Alma Mater, uno dei maggiore promotori di eventi internazionali del nostro paese, di ospitare nel nostro territorio i propri convegni scientifici, possibilità oggi penalizzata dalla ridotta diversificazione delle strutture e dei costi.

Occorre dunque che il territorio provinciale nei prossimi anni si attrezzi per ospitare una gamma di afflussi più ampia, valorizzando risorse finora solo parzialmente messe in campo e strutturando un sistema di offerta più articolato, anche dal punto di vista del contenimento dei costi e dei prezzi, e più coeso, cioè in grado di differenziare proposte per segmenti diversi di mercato, facendo però valere unitariamente il pregio dell'immagine globale del territorio. Al riguardo va richiamato che il repertorio di progetti allo studio o in via di attuazione è già robusto e variegato, comprendendo da un lato iniziative di grande dimensione riconducibili e ricollegabili ai sistemi forti dell'area bolognese (Fiera, Università, CAAB, Aeroporto, filiere produttive e logistiche a forte componente di internazionalizzazione), dall'altro progetti di piccola e media portata che spesso hanno però la positiva caratteristica di mettere in rete risorse e strutture sparse, prima isolate e quindi incapaci di pesare nel mercato turistico nazionale e internazionale.

Non mancano infine progetti in grado di promuovere la coesione e la proiezione internazionale della nostra offerta turistica. Oltre al Bureau di promozione turistica e congressuale prima richiamato, va sottolineata l'importanza del progetto di Agenzia per la promozione degli investimenti e dell'internazionalizzazione della nostra economia allo studio per iniziativa della Camera di Commercio e della Provincia: a quest'ultimo strumento, di tipo più generale, potrebbero fare capo le operazioni più complessive di promozione dello sviluppo territoriale e turistico e di attrazione degli investimenti.

Anche la provincia bolognese, come del resto tutti i territori che puntano all'internazionalizzazione delle loro economie, ha bisogno di attirare investimenti

turistici e di ospitare grandi eventi (sportivi, culturali, politici, ecc.) in grado di moltiplicarne la visibilità internazionale.

Muovendosi in direzione della valorizzazione integrata di risorse storico-culturali, naturalistiche e socio-economiche e della realizzazione di strutture specialistiche innovative (nel campo dei congressi, dei divertimenti, del salutismo, dell'enogastronomia, delle pratiche sportive e ambientali, ecc.) il turismo nel territorio bolognese può oggi puntare a diventare uno degli elementi strategici dello sviluppo e della qualificazione del territorio. Chiave di volta di questo salto di qualità è l'azione in campo nazionale e internazionale per stabilizzare segmenti di afflussi finora richiamati troppo timidamente o solo parzialmente:

- il turismo culturale e degli itinerari storico - architettonici nel territorio;
- i turismi dell'Appennino nelle diverse stagioni dell'anno;
- il turismo eno-gastronomico e in generale riferito ai diversi aspetti della nostra identità e cultura materiale (a cominciare da "La cultura del cibo");
- l'accoglienza dei visitatori interessati ai prodotti tecnici, alle attività imprenditoriali e di ricerca avanzata presenti nel territorio;
- il turismo verde, dei Parchi, dell'escursionismo ambientale e delle pratiche fisiche e sportive nella natura;
- il turismo convegnistico e congressuale;
- il turismo dei divertimenti, delle manifestazioni/spettacoli di massa, dei centri di attrazione e di intrattenimento ludico-culturale-sportivo (Autodromo di Imola, progetti di Parchi tematici, ecc.).

Sono tipi di turismo alla portata delle risorse del territorio provinciale e in sintonia con una azione necessaria di valorizzazione internazionale dell'immagine territoriale, ma per i quali occorre attrezzarsi con servizi e infrastrutture oggi solo parzialmente all'altezza delle aspettative. Il PTCP sostiene la progettualità in essere, a partire dalle scelte infrastrutturali che vengono compiute per la viabilità e il trasporto collettivo in sede propria, condizioni necessarie per rendere sostenibili i progetti più complessi e impegnativi oggi in campo:

- un nuovo centro congressi di grande capienza nell'area CAAB, da raccordare con i servizi del business center e con le restanti strutture convegnistico - congressuali bolognesi;
- il potenziamento dei servizi di accoglienza e ospitalità negli snodi della mobilità e delle relazioni che connettono il territorio locale alle reti globali: Stazione centrale, Aeroporto, Fiera, Centergross;
- i progetti di parchi tematici del loisir, per i quali vengono individuate opportunità interessanti laddove vi sono le condizioni ambientali e infrastrutturali che ne garantiscono la sostenibilità, come meglio precisato nel precedente capitolo.

A questi progetti deve corrispondere anche un adeguamento e una ottimizzazione dei percorsi formativi per far valere risorse lavorative qualificate nel processo di sviluppo di forme nuove di turismo. Anche le attività turistiche sono ormai da annoverare fra quelle che più devono orientarsi all'implementazione degli aspetti cognitivi e del sapere nell'organizzazione delle attività e nei prodotti stessi.

Il l'assunzione nel PTCP di una strategia indirizzata ad una fase più evoluta di sviluppo turistico del territorio costituisce la premessa per avviare nelle sedi opportune di settore il lavoro di concertazione con gli enti funzionali e le associazioni previsto all'articolo 5 punto 2 della legge 135/2001 ai fini della formulazione delle proposte di Sistema Turistico Locale all'attenzione della programmazione regionale e del relativo finanziamento.

### ***B.2.3.3 Sistema integrato di formazione***

Il sapere e la conoscenza costituiscono una delle leve principali su cui agire per garantire alle persone maggiori spazi di protagonismo, consapevolezza e libertà.

Investire sul sapere, sulla cultura e sulla capacità delle persone, oltre che un valore sociale, è un elemento determinante per la crescita dell'intero sistema territoriale. La possibilità di apprendimento scolastico e nei luoghi di lavoro, la formazione, la circolazione delle conoscenze, l'accesso ai nuovi saperi e la loro trasformazione in innovazione tecnologica ed organizzativa rappresentano il principale fattore competitivo dell'area bolognese.

L'obiettivo che la Provincia si propone è la costruzione di un vero e proprio sistema di formazione permanente integrato tra istruzione superiore, formazione professionale e università, per intervenire sistematicamente nel raccordo tra scuola e mondo del lavoro e, nell'ambito del mondo del lavoro, per l'aggiornamento tecnologico e professionale del personale dipendente e dei responsabili di impresa nonché nella formazione individuale dei singoli cittadini.

### ***B.2.3.4 Un progetto per sostenere la diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione***

Nell'ultimo decennio, il quadro nazionale delle telecomunicazioni è profondamente mutato: sono presenti quasi cento potenziali operatori per servizi fissi, sei per servizi mobili, mentre si sta considerando l'ipotesi di servizi mobili in ambito privato, con lo standard TETRA. L'attuale situazione economica rende certamente complesso l'ordinato flusso di capitali necessari per sostenere gli ingenti investimenti per le infrastrutture. A fronte di ciò sta l'aspettativa generalizzata che in futuro i ritorni economici saranno per larga misura più determinati dai nuovi servizi che devono essere introdotti, che dal tradizionale servizio di fonia che pure ad oggi porta più del 90% degli introiti agli operatori; tuttavia su di esso, nel fisso come nel mobile, sembra instaurata una corsa al ribasso delle tariffe che sta erodendo i margini di profitto delle aziende impegnate, e che probabilmente porterà ad una severa selezione dei competitori. In questo scenario un ente pubblico come la Provincia deve porsi due obiettivi fondamentali:

- garantire, per fini propri (della Pubblica Amministrazione), una struttura moderna ed efficiente di rete, in grado di sostenere i servizi che nella cosiddetta Società dell'Informazione i cittadini si attendono dagli enti pubblici, con attenzione alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie e dalle nuove applicazioni che possono agevolare la comunicazione cittadini-enti pubblici;
- vigilare affinché lo sviluppo delle infrastrutture sul territorio sia rapido ma armonico, in modo che i servizi possano essere il più possibile uniformi sul territorio

provinciale, senza che si determinino rilevanti ritardi per alcune porzioni di esso, e globalmente con tempi tali da assicurare alle imprese provinciali vantaggi competitivi almeno allineati, se non in anticipo, rispetto agli altri territori avanzati d'Europa; a questo fine una particolare attenzione va dedicata ai tempi di infrastrutturazione degli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale.

E' peraltro evidente che il sistema delle amministrazioni pubbliche della provincia, come produttore, attuale e ancor più potenziale, di contenuti ed applicazioni, oltre che operare per il soddisfacimento di esigenze specifiche delle varie amministrazioni, potrà costituire un traino per lo sviluppo dell'intero sistema provinciale, lavorando per aggregare una domanda che stimoli l'offerta e accelerando il circolo virtuoso tra infrastrutture e servizi, che sta alla base dello sviluppo economico del settore. Una attenzione parallela deve essere inoltre dedicata alle esigenze di settori particolari (come la protezione civile, la sanità, i corpi forestali, la montagna in genere) perché per essi si sviluppino, eventualmente, azioni mirate, trattandosi di utenti con esigenze che non sempre si possono soddisfare con le soluzioni più comuni.

Ma il ruolo principale, ancorché non esclusivo, della pubblica amministrazione in questo campo consiste nel generare una domanda sostenuta capace di indurre una risposta che giustifichi investimenti, così da rendere di conseguenza più vantaggiosa l'offerta commerciale per cittadini ed imprese. Dunque, la pubblica amministrazione come organizzatore e promotore di domanda: si pensi ad esempio alla rilevanza anche economica della domanda di servizi generabile da settori come la scuola e la sanità, ma anche i servizi sociali e per il lavoro, la promozione turistica. Queste valenze andranno attentamente considerate negli atti di programmazione relativi a questi settori.

### ***B.2.3.5 Un distretto per la produzione culturale***

Il territorio bolognese ha le caratteristiche per diventare un vero e proprio distretto per la produzione culturale; una rete di risorse e di interconnessioni che vanno dall'industria culturale all'industria multimediale, al «loisir», al Dams, alla cineteca, alla scuola di giornalismo, a case editrici di rilievo internazionale, ai Centri studi, ma anche al Cineca; e poi una grande offerta teatrale e musicale, un importante circuito di sperimentazione e di ricerca costruito dai centri sociali, un sistema bibliotecario e una rete museale che sono frutto di uno storico impegno del sistema degli Enti locali in collaborazione con l'istituzione universitaria e scolastica.

Quello delle produzioni multimediali e per la comunicazione è ormai universalmente riconosciuto come uno dei settori più innovativi nel panorama dei 'nuovi mestieri' che la fase di riassetto postindustriale della struttura economico-produttiva va mettendo in evidenza. Esso è in grado di produrre molteplici ricadute positive sul contesto sociale ed economico in cui si sviluppa. Richiede infatti risorse umane di alto profilo culturale e creativo, oltreché esperte nelle tecniche informatiche, e quindi presuppone la presenza di un articolato 'ambiente' formativo; occupa in prevalenza personale giovane, presentandosi come uno degli sbocchi di lavoro più qualificati nell'attuale e nel futuro scenario produttivo; usa fra le più raffinate tecnologie informatiche, divenendone per ciò stesso uno dei maggiori propulsori di innovazione. Per tutti questi suoi risvolti, il settore si profila come elemento di supporto e insieme di traino per la stessa

evoluzione degli altri settori produttivi, e quindi come una componente strategica per una struttura economico-produttiva sempre più dominata dall'informazione.

Il campo della formazione superiore costituisce una consolidata 'specializzazione' di Bologna; l'industria nascente del multimediale rappresenta una particolare occasione per trattenere nella città – e quindi nella sua struttura sociale e culturale - le intelligenze creative che vi hanno svolto il proprio percorso formativo.

Un recente studio (Provincia di Bologna - Assessorato attività produttive e sviluppo economico: "Indagine sulle aziende del Distretto Digitale Multimediale nella provincia di Bologna") evidenzia, accanto ad una preponderante ma non esclusiva concentrazione delle attività nel comune di Bologna, come queste presentino dimensioni unitarie spesso limitate e come limitata ne risulti di conseguenza anche la capacità di investimento, almeno nella fase di avvio.

Il ridotto consumo di spazio di cui in maggioranza abbisognano e l'alta compatibilità allocativa che le contraddistingue rende le attività in questione facilmente inseribili entro molti tipi di tessuti insediativi, e facilmente integrabili con le altre funzioni urbane. La notevole adattabilità e flessibilità spaziale risulta uno dei peculiari connotati di queste attività nell'attuale fase storica di loro primo impianto, e ciò ne rende possibile la dislocazione in molti punti, anche di tipo 'interstiziale', della città. L'integrazione entro la struttura urbana consolidata appare non solo una potenzialità intrinseca alle attività, ma può rappresentare per queste un fattore di ottimizzazione localizzativa rispetto alla rete dei numerosi servizi urbani (dai servizi all'impresa ai servizi alla persona, al trasporto pubblico) con cui attivare relazioni e sinergie; servizi che la città consolidata stratifica in massima misura.

Se una certa diffusione delle attività entro il tessuto urbano sembra dunque fisiologica soprattutto per le attività di minore consistenza, non va nel contempo trascurata anche l'esigenza di contenitori (quali teatri di posa, laboratori, spazi espositivi, ecc.) e concentrazioni funzionali di qualche rilievo che si presenta in relazione a particolari attività di produzione multimediale e culturale. Questa esigenza va anzi attentamente considerata nella prospettiva – del tutto realistica, date le complessive 'condizioni d'ambiente' qui presenti - di costituzione a Bologna del terzo polo nazionale per la produzione multimediale, dopo Milano e Roma.

Su questi presupposti, si può affermare che le attività di produzione multimediale e culturale rappresentano una delle tipologie di attività più congeniali al riuso dei contenitori dismessi presenti nel tessuto urbano. Condizioni particolarmente favorevoli si individuano in specifico nella prima periferia 'storica' a nord della città. In questo particolare ambito ricadono molti dei contenitori di prima industrializzazione della città di Bologna; contenitori di ampia gamma dimensionale, aggregati in comparti omogenei o frammisti alle residenze e alle altre attività, già dismessi o di prevedibile o possibile dismissione, a volte con caratteristiche architettoniche di interesse storico-testimoniale ('archeologia industriale'). Tale contesto urbano, della Bolognina e dintorni, dalla Fiera ai nuovi insediamenti CNR e universitari, appare particolarmente vocato in quanto gode dei benefici della contiguità di queste funzioni eccellenti (che sono grandi committenti di prodotti multimediali), gode di notevole accessibilità dall'esterno e

dall'interno della città, sia con mezzo pubblico che con mezzo privato, gode infine di un'ampia stratificazione di servizi urbani diffusi.

La sostituzione dei nuovi ai vecchi mestieri entro le stesse maglie urbane, e ove possibile all'interno degli stessi contenitori, appare una soluzione utile non solo al consolidamento di un particolare nuovo comparto economico entro un contesto urbano ad esso appropriato, ma rappresenta una possibilità di conservare a questi tessuti di prima periferia quei positivi connotati di polifunzionalità che da sempre li caratterizzano, e che una strategia di 'riqualificazione urbana' troppo incentrata sulla mera trasformazione in senso residenziale delle aree dismesse e dimettibili porterebbe a progressiva scomparsa, omologando anche questi brani vitali di città a quelli delle periferie monofunzionali dell'espansione urbana moderna.

Sembra quindi del tutto auspicabile, e da diversi punti di vista, un particolare sforzo di progettualità sia da parte del sistema economico e finanziario della città a sostegno dell'industria culturale e multimediale in formazione, sia da parte del Comune di Bologna con una pianificazione urbanistica attenta alla salvaguardia dei caratteri funzionali integrati della periferia storica e alla ri-valorizzazione ancora per usi produttivi dei contenitori di questo tipo esistenti in tali contesti.

#### **B.2.4 Politiche per gli ambiti specializzati per attività produttive**

Fra i temi riguardo ai quali la L.R. 20/2000 assegna un ruolo determinante alla pianificazione provinciale, quello della distribuzione territoriale degli ambiti specializzati per attività produttive è indubbiamente uno dei più rilevanti, una delle leve attraverso le quali il PTCP può ambire ad incidere efficacemente sull'evoluzione dell'assetto del sistema insediativo e sui suoi risvolti in materia di sostenibilità dello sviluppo.

Per chiarire gli obiettivi specifici che il PTCP assume in questo campo e le conseguenti politiche e azioni, occorre in primo luogo richiamare in estrema sintesi, dal Quadro conoscitivo, una valutazione dell'attuale offerta di aree produttive non ancora attuate (manifatturiere, commerciali, ecc.) nei PRG vigenti, un'offerta che ammonta a ben 1647 ettari di ulteriori aree urbanizzabili ed edificabili, per una superficie edificabile stimabile in oltre 6 milioni di mq., a fronte di una produzione edilizia di contenitori produttivi di poco meno di 200.000 mq./anno nella media dell'ultimo decennio.

Si tratta quindi di un'offerta quantitativamente molto ampia, ancora accresciutasi negli ultimi anni (oltre 1200 ettari introdotti negli ultimi 7 anni), sufficiente, su un piano quantitativo, a dare risposte alla domanda per decenni, ma dispersa e frammentata in un numero eccessivo di località e spesso non sufficientemente qualificata dal punto di vista delle dotazioni infrastrutturali. La situazione del territorio bolognese non è peraltro dissimile dal panorama che offre l'intero territorio regionale.

Il compito principale affidato dalla legge alla Provincia è quello di individuare nel PTCP, d'intesa coi comuni interessati, "le aree produttive idonee ad essere ampliate per

assumere rilievo sovracomunale e ..... gli ambiti più idonei alla localizzazione delle nuove aree produttive di rilievo sovracomunale”.

Appare evidente, nel ruolo assegnato alla Provincia, la convinzione del legislatore regionale che una tale polverizzazione dell'offerta abbia come conseguenza un'insufficiente qualificazione dell'offerta stessa, l'impossibilità di promuovere lo sviluppo di “aree ecologicamente attrezzate” che siano all'altezza di standard ambientali e di formule organizzative moderne, e che sia anche concausa determinante dell'incremento esponenziale del trasporto merci di breve raggio su tutta la rete stradale regionale e della difficoltà di promuovere una razionalizzazione della logistica del sistema produttivo regionale. La disposizione di legge punta quindi a promuovere una politica più selettiva e mirata in materia di offerta di aree produttive, che superi le diseconomie dell'attuale polverizzazione.

Rimandando al Quadro Conoscitivo per l'esposizione dei criteri di individuazione, si richiama qui che sulla base delle indagini e della schedatura effettuata su oltre 200 aree produttive del territorio provinciale (tralasciando le più piccole), si è pervenuti ad una prima individuazione di 38 ambiti produttivi, alcuni composti da più aree produttive relativamente contigue, che di fatto hanno assunto in passato o assumono una rilevanza “sovracomunale”, nel senso che ad esse sono attribuibili effetti e ricadute sociali, territoriali e/o ambientali che interessano più comuni; fra l'altro questi 38 ambiti principali contengono più di 1000 dei 1647 ettari di aree non attuate.

Quattro di questi ambiti riguardano insiemi di aree con funzioni originariamente manifatturiere, di vecchio impianto, che hanno svolto in passato un ruolo importante nella crescita industriale della città e della sua prima cintura, ma ormai fortemente intercluse nell'area urbana centrale, già in via di trasformazione ovvero indirizzate nella strumentazione urbanistica più recente alla trasformazione, per funzioni commerciali o terziarie o residenziali; si tratta quindi di ambiti che hanno già perso o sono destinati a perdere i connotati specializzati e le cui problematiche riguardano piuttosto i modi, le condizioni, le finalità delle operazioni di riqualificazione urbana (per le quali si rimanda al punto B.2.6).

I restanti 34 ambiti a cui è stato riconosciuto un rilievo sovracomunale, e che quindi rappresentano il campo di interesse del PTCP su questo tema, sono stati articolati in quattro gruppi in relazione ad alcune caratterizzazioni fondamentali e alle conseguenti politiche da perseguire.

- A) **Ambiti produttivi consolidati:** si tratta di insiemi di aree produttive rilevanti per l'entità degli insediamenti in essere e in taluni casi anche per l'entità delle residue potenzialità edificatorie, ma che non appaiono indicati per politiche di ulteriore significativa espansione insediativa (oltre a quanto già previsto negli strumenti urbanistici vigenti) in relazione alla presenza di condizionamenti di natura ambientale (ad es. collocazione su terrazzi fluviali o aree di conoide ad alta vulnerabilità del suolo), o di natura urbanistica (ad es. collocazione a ridosso di aree residenziali), o limiti di infrastrutturazione (ad es. accessibilità attraverso reti viarie non primarie, oppure sovraccariche). Questo gruppo comprende in particolare tutte le aree produttive della prima fase del decentramento industriale bolognese nella prima cintura a corona della Tangenziale, le aree produttive ricadenti nei conoidi pedecollinari a più alta vulnerabilità dell'acquifero, nonché i

poli produttivi vallivi della fascia collinare e montana sorti su terrazzi fluviali). Questo gruppo viene ulteriormente articolato in:

A1) **Ambiti produttivi consolidati per funzioni prevalentemente produttive manifatturiere:**

Denominazione	COMUNI
Z.I. Osteria Grande	C. SAN PIETRO
Z.I. Monteveglio	MONTEVEGLIO
Pontecchio Marconi	SASSO MARCONI
S.Vitale di Reno	CALDERARA - BOLOGNA
Tavernelle	CALDERARA - SALA
S.Giovanni sud-ovest – ex zuccherificio	S. GIOVANNI IN PERSICETO
Z.I. S.Pietro in Casale	S. PIETRO IN CASALE
Z.I. S.Vincenzo	GALLIERA
Cadriano	GRANAROLO
Quarto Inferiore	GRANAROLO
Cà de Fabbri - Minerbio	MINERBIO
Porretta - Silla	PORRETTA - CASTEL DI C.
Z.I Ponte Rizzoli	OZZANO
Z.I. Valle del Santerno	B. TOSSIGNANO-CASALFIUMANESE

A2) **Ambiti produttivi consolidati per funzioni miste** manifatturiere e terziarie o la cui evoluzione è indirizzabile verso funzioni miste o terziarie:

Denominazione	COMUNI
Castel Maggiore	CASTEL MAGGIORE
Roveri - Villanova	BOLOGNA-CASTENASO
Lavino - Anzola	ANZOLA
Z.I. di Via Lunga	CREPELLANO
Riale - Galvano	CASALECCHIO - ZOLA P.
Bargellino	CALDERARA - BOLOGNA
Cicogna	S. LAZZARO
Z.I. Ozzano	OZZANO
Rastignano - Pianoro	PIANORO

B) **Ambiti produttivi con potenzialità di sviluppo strategiche:** si tratta di aree o insiemi di aree produttive che, in relazione all'assenza o scarsità di condizionamenti ambientali o urbanistici e alla valida collocazione rispetto alle reti infrastrutturali e in particolare ai nodi della rete viaria di rango regionale, si valutano suscettibili di politiche di ulteriore espansione insediativa per rispondere alla futura domanda nella misura in cui si manifesterà. Esse si articolano in:

**B1) Ambiti produttivi suscettibili di sviluppo per funzioni prevalentemente produttive manifatturiere e per funzioni logistiche:**

<b>Denominazione</b>	<b>COMUNI</b>
Z.I Bentivoglio	BENTIVOGLIO
Z.I. di Cento	BUDRIO
Z.I. Molinella	MOLINELLA
Z.I. Pieve di Cento	CASTELLO D'ARGILE - PIEVE DI CENTO
Z.I. Beni Comunali	CREVALCORE

**B2) Ambiti produttivi suscettibili di sviluppo per funzioni miste produttive, logistiche e del commercio non alimentare;** in specifico:

<b>Denominazione</b>	<b>COMUNI</b>
Interporto-Funo-Stiatico	BENTIVOGLIO - S.GIORGIO - ARGELATO
San Carlo	C. SAN PIETRO - C. GUELFO
Z.I. Imola	IMOLA
Altedo	MALALBERGO - S.PIETRO IN C:
Il Postrino	S. GIOVANNI IN PERSICETO
Martignone	ANZOLA - CREPELLANO

Gli ambiti "Funo", "S.Carlo", "Altedo" "il Postrino" e "Martignone" sono inoltre candidabili, in presenza di precise ipotesi imprenditoriali, anche come poli funzionali integrati di grande attrazione per funzioni del tempo libero, sportive, commerciali (si veda anche al punto B.2.2.8).

Con riguardo agli ambiti produttivi "consolidati" è opportuno chiarire il senso delle politiche proposte; laddove si afferma che, in relazione alla presenza di limitazioni fisiche, infrastrutturali o ambientali, questi ambiti non appaiono indicati per politiche di ulteriore significativa espansione fisica (oltre a quanto già previsto); questa asserzione non va interpretata in termini statici. Infatti ciascuno di questi ambiti produttivi è soggetto a dinamiche interne importanti, di riqualificazione, di sostituzione di trasformazione progressiva di tipi di attività, dinamiche che richiedono di essere governate, individuando per ciascuna area le linee evolutive più opportune, ad esempio favorendo (o, al contrario, frenando) una trasformazione da attività più propriamente manifatturiere ad attività terziarie, logistiche, ecc.. In questo quadro non si esclude affatto di rispondere ad esigenze di sviluppo di aziende già presenti, anche attraverso mirati ampliamenti delle previsioni, né di rispondere a domanda proveniente da trasferimenti o anche di nuovi insediamenti, utilizzando le potenzialità derivanti sia da quote di previsioni non ancora attuate (che si manifestano, in alcuni casi, consistenti), sia dalle dismissioni/ riconversioni di attività insediate (è ad esempio il caso della polveriera di Villanova che, in caso di dismissione, potrebbe certamente offrire opportunità insediative per altre attività, anche se da considerare congiuntamente

all'opportunità di valorizzare contestualmente le valenze ambientali che l'area ha nel tempo assunto).

Per le esigenze di trasferimento di attività insediate, la scala sovracomunale, e in specifico quella delle Associazioni intercomunali, costituisce la dimensione più adatta per individuare le opportunità di reinsediamento più efficaci, in relazione all'accessibilità dalla rete stradale regionale, e più idonee in relazione alle fragilità e alle risorse ambientali.

Complessivamente vi è stato un significativo consenso sulle scelte effettuate, e in particolare sull'individuazione degli ambiti suscettibili di sviluppo lungo l'arco di territorio che si snoda lungo la Trasversale di pianura, nell'Imolese e più a nord della Trasversale stessa verso il territorio ferrarese, tutte localizzazioni dotate di buona accessibilità dai principali nodi della rete autostradale e della rete stradale primaria regionale.

Proprio perché fra i criteri di localizzazione risulta essenziale la collocazione rispetto ai grandi nodi di interscambio della mobilità, con particolare riferimento alla mobilità delle merci, le indicazioni del PTCP trovano piena conferma nella previsione del tracciato del nuovo passante autostradale nord di Bologna, previsione che evidentemente non può non riverberare effetti sulle scelte territoriali riguardanti l'industria e la logistica.

### ***Obiettivi specifici***

Gli obiettivi specifici che il PTCP assume con riguardo a questi ambiti di rilievo sovracomunale sono esprimibili nei punti seguenti:

- qualificare il tessuto produttivo provinciale, ossia qualificare le imprese e insieme le aree di insediamento sia sul piano delle dotazioni che su quello morfologico;
- ridurre l'impatto ambientale degli insediamenti produttivi e il loro consumo di risorse non rinnovabili;
- ridurre la dispersione dell'offerta insediativa e ridurre il consumo di territorio, mantenendo comunque un'offerta adeguata alla domanda;
- concentrare le ulteriori potenzialità di offerta in collocazioni ottimali rispetto alle infrastrutture primarie per la mobilità e con scarse o nulle limitazioni o condizionamenti dal punto di vista ambientale;
- laddove vi siano le condizioni ottimali, sviluppare un'offerta integrata e con caratteristiche di multifunzionalità, ossia idonea per attività manifatturiere, logistiche, per la grande distribuzione non alimentare, per attività terziarie, per attività del tempo libero a forte attrazione;
- per le aree montane: favorire l'insediamento di nuove attività produttive, di piccola e media dimensione e di ridotto impatto ambientale, previa valutazione dei requisiti di compatibilità con le specifiche condizioni del contesto;
- qualificare e promuovere l'offerta del territorio bolognese in campo internazionale;
- compensare fra i comuni gli oneri e gli introiti derivanti dagli insediamenti produttivi sia ai fini dell'equità distributiva, sia ai fini di eliminare nella gestione del territorio gli effetti della concorrenza fra i comuni stessi in materia di offerta insediativa.

**Politiche e azioni**

Ciascun ambito produttivo di rilievo sovracomunale rappresenta un'occasione significativa per attivare politiche tese alla sostenibilità e alla riqualificazione ambientale degli insediamenti; in particolare, rappresentando ciascun ambito una significativa concentrazione di fattori di impatto ambientale (consumi energetici, consumi idrici, produzione di rifiuti, movimentazioni di merci, spostamenti di persone, potenziali emissioni inquinanti) essi sono luoghi privilegiati e prioritari per attivare politiche per l'applicazione del Piano Energetico della Provincia, per la migliore gestione dei rifiuti, per il risparmio idrico, per una gestione sostenibile della mobilità indotta. La riqualificazione di questi ambiti può essere inoltre occasione per contribuire a costruire o potenziare la rete ecologica del territorio di pianura.

Gli ambiti produttivi a prevalente caratterizzazione produttiva manifatturiera sono quelli per i quali va costruito e promosso il percorso di avvicinamento per divenire a tutti gli effetti Aree Ecologicamente Attrezzate.

Per tutti gli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale si indicano quindi le seguenti politiche e azioni da attivare:

- Caratterizzazione di ciascun ambito in base alle proprie condizioni peculiari e potenzialità evolutive, tendendo a mantenere una caratterizzazione più marcatamente manifatturiera e per la logistica a quegli ambiti sopra indicati per attività prevalentemente manifatturiera, e individuando per gli altri la tipologia e il mix più opportuno delle altre destinazioni ammissibili;
- Schedatura delle attività produttive presenti e delle specifiche condizioni ambientali e infrastrutturali, anche ai fini di una definizione dei requisiti di compatibilità delle tipologie di attività insediabili;
- In particolare definizione dell'idoneità o non idoneità dell'ambito per l'insediamento di stabilimenti a rischio di incidenti rilevanti e di impianti di gestione di rifiuti, e dei relativi requisiti di insediamento anche in relazione al sistema della viabilità d'accesso, all'esistenza di presidi ambientali e reti di monitoraggio ambientale e, per gli impianti di gestione dei rifiuti, alla baricentricità del sito rispetto al bacino di produzione;
- Riqualificazione e completamento delle dotazioni infrastrutturali ed ecologiche;
- Individuazione di risposte in sito alle esigenze di sviluppo o di reinsediamento delle attività già insediate nell'ambito, fermo restando il rispetto delle compatibilità ambientali e delle limitazioni d'uso dettate dalle altre norme del presente piano;
- Utilizzazione, ancora per attività di tipo produttivo, secondarie o terziarie, delle aree e degli insediamenti che si rendano disponibili per dismissione;
- Miglioramento delle condizioni di accessibilità e delle opportunità di organizzazione della logistica; valutazione delle opportunità di gestione manageriale della mobilità degli addetti per l'intero ambito;
- Qualificazione dei servizi comuni alle imprese e dei servizi ai lavoratori;
- Valutazione dell'entità e tipologia dei consumi energetici dell'ambito, delle opportunità di risparmio, di ottimizzazione energetica, di cogenerazione e, ove ve ne siano le condizioni, anche di produzione energetica nell'ambito stesso;
- Valutazione dell'entità e tipologia dei consumi idrici dell'ambito, delle opportunità di risparmio, di riciclo, di riutilizzazione irrigua delle risorse in uscita dalla

depurazione, nonché di eventuale realizzazione di reti acquedottistiche dedicate, alimentate con acque grezze di origine superficiale;

- Valutazione dell'entità e tipologia dei rifiuti prodotti nell'ambito, delle caratteristiche di pericolosità, valutazione delle opportunità di riutilizzo, recupero e riciclo, nonché di eventuale realizzazione di reti di raccolta per filiera e/o tipologia, in condizioni di sicurezza, senza provocare inconvenienti per l'ambiente e nel rispetto della normativa vigente;
- Miglioramento dell'immagine complessiva degli insediamenti in termini di riordino urbanistico, di qualità architettonica, di opere di mitigazione e ambientazione paesaggistica attraverso adeguate dotazioni ecologiche e ambientali, anche destinando a tali finalità parte delle dotazioni prescritte di aree per attrezzature e spazi collettivi;
- Miglioramento della qualità ecologica dell'insediamento e del contesto, anche contribuendo, attraverso le dotazioni ecologiche dell'insediamento stesso, alla realizzazione, al potenziamento o al ripristino di unità funzionali della rete ecologica, di cui agli artt 3.5 e 3.6;
- Informazione e assistenza per l'accesso ai finanziamenti UE per la qualificazione in senso ambientale delle attività produttive; promozione dell'accesso delle imprese al sistema comunitario di ecogestione e audit ambientale ("EMAS", ISO 14000);
- Promozione di forme di certificazione ambientale riferite all'area produttiva nel suo complesso oltre che alla singola impresa;
- Sostegno a iniziative di marketing territoriale.

Per gli ambiti suscettibili di sviluppo si indicano le seguenti ulteriori politiche da perseguire :

- fatto salvo quanto specificamente previsto per il territorio montano, questi ambiti sono quelli indicati dal Piano per fornire la parte prevalente dell'offerta insediativa in risposta alla eventuale ulteriore domanda futura, in particolare da parte di nuove attività, nella misura in cui la domanda si manifesterà, al fine di fornire un'offerta insediativa più qualificata e selettiva, e al fine di contribuire in tal modo al decongestionamento dell'area centrale bolognese;
- gli ambiti "Funò-Stiatico-interporto", "S. Carlo", "Altedo" "il Postrino" e "Martignone" sono inoltre candidabili, in presenza di precise ipotesi imprenditoriali, anche per ospitare poli funzionali integrati per funzioni di attrazione nei termini di cui si è già detto.

Ciascun ambito produttivo di rilievo sovracomunale rappresenta un'occasione strategica per attivare politiche di concertazione sovracomunale, attraverso gli Accordi territoriali previsti dalla legge 20/2000.come lo strumento necessario per l'attuazione delle previsioni degli ambiti stessi.

Gli Accordi territoriali dovranno preferibilmente essere elaborati con riguardo a tutti gli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale ricadenti in ciascuna Associazione o unione di comuni e sottoscritti da tutti i Comuni dell'Associazione stessa, in modo da configurare e concordate non solo la definizione dell'assetto di ciascun ambito, ma qualcosa di più: una complessiva politica per le aree produttive dell'intera Associazione.

L'Accordo territoriale dovrà stabilire l'assetto infrastrutturale ed urbanistico di ciascun ambito, la caratterizzazione produttiva, le opere e le azioni necessarie alla sua qualificazione ambientale ed economica, le modalità del loro finanziamento, le modalità e i soggetti dell'attuazione, anche coinvolgendo soggetti privati.

L'Accordo territoriale è inoltre la sede per attivare gli strumenti necessari per la compensazione finanziaria fra i comuni degli oneri e degli introiti derivanti dagli insediamenti stessi, per perseguire la perequazione territoriale delle risorse, come si dirà nel punto che segue.

Per quanto riguarda il territorio collinare e montano si veda la successivo punto B.2.7.4.

### **B.2.5 Perequazione territoriale**

La necessità di politiche selettive riguardo all'ulteriore sviluppo delle aree produttive, che la stessa legge regionale impone laddove richiede di individuare i poli produttivi di rilievo sovracomunale, ma che, prima ancora della legge, deriva da evidenti esigenze di efficacia dell'offerta e di contenimento del consumo del territorio, impone con forza di affrontare il tema della cosiddetta "compensazione" o perequazione territoriale. In più di una osservazione delle Associazioni comunali la questione è messa in evidenza; nei bilanci comunali, negli ultimi anni, le voci di entrata derivanti dagli insediamenti hanno infatti assunto un peso rilevante, determinandosi un legame stretto e non privo di contraddizioni fra politiche insediative e possibilità di reperire le risorse per fare fronte sia alla domanda di servizi, sia alla stessa tutela e valorizzazione delle risorse ambientali.

Il tema si evidenzia a due diverse scale: ad una scala di area intercomunale si evidenzia come una scelta insediativa che privilegia un determinato Comune provochi sovente esternalità negative nei confronti dei Comuni confinanti, in termini di incremento di domanda di servizi, costi ambientali, ecc., costi che non sono compensati da introiti adeguati a farvi fronte. Ad una scala più vasta si evidenzia invece come la diversità di vocazioni e di traiettorie evolutive assegnate a porzioni diverse di territorio in relazione alle specifiche condizioni e limitazioni di piano (pianura, area conurbata centrale, fascia collinare, montagna,.....) determini disparità strutturali di risorse che compromettono la possibilità di svolgere appieno il ruolo loro assegnato in una logica di complementarità metropolitana.

La legge Regionale 20/2000 fornisce il supporto giuridico generale per affrontare la questione, laddove, all'art. 15, attribuisce alla Provincia il ruolo di promotore di Accordi Territoriali diretti a definire gli interventi di livello sovracomunale che costituiscono attuazione del PTCP. Questi Accordi Territoriali, infatti, "possono prevedere forme di perequazione territoriale, anche attraverso la costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati." Una specifica applicazione della perequazione territoriale è poi sollecitata riguardo agli "ambiti specializzati per attività produttive". L'art. A-13 dell'Allegato alla legge, nello

---

stabilire che le aree produttive di rilievo sovracomunale si attuano tramite Accordo Territoriale, precisa che “gli oneri di urbanizzazione relativi alle aree produttive di rilievo sovracomunale sono destinati al finanziamento degli impianti, delle infrastrutture e dei servizi necessari, indipendentemente dalla collocazione degli stessi anche al di fuori dei confini amministrativi del Comune nel cui territorio è localizzata l’area produttiva. Gli accordi territoriali stabiliscono le modalità di versamento e gestione degli oneri e ne programmano in maniera unitaria l’utilizzo, assicurando il reperimento delle eventuali ulteriori risorse necessarie per la realizzazione delle dotazioni previste”.

E’ perciò intenzione della Provincia sviluppare e dare attuazione a questo dispositivo della legge, allo scopo di ottenere maggiore razionalità nell’allocazione degli insediamenti produttivi, maggiore equità distributiva e, insieme, un ulteriore salto di qualità nella coesione del sistema degli enti locali e nell’adesione ad una comune politica di area vasta.

L’occasione per questo salto di qualità è data dagli Accordi territoriali previsti per gli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale, ma anche quelli previsti per i poli funzionali, anch’essi generatori di risorse localizzate e nello stesso tempo di esternalità diffuse.

Lo strumento da attivare viene individuato nella costituzione di un “fondo di compensazione”. A questo fine l’Accordo dovrà prevedere:

- le modalità di gestione del fondo e la costituzione degli organi di gestione che vedranno la partecipazione di tutti i comuni aderenti;
- la precisazione delle tipologie di insediamenti che generano le risorse da conferire al fondo;
- la specificazione della tipologia ed entità delle risorse da conferire al fondo;
- le modalità di utilizzo delle risorse conferite al fondo.

Si prospetta che le risorse conferite al fondo siano utilizzate prioritariamente:

- per l’attuazione degli interventi di qualificazione ambientale, di potenziamento infrastrutturale e impiantistico, individuati negli accordi nonché e delle azioni organizzative conseguenti;
- in specifico per la realizzazione dei contenuti urbanistico – territoriali di qualità, e delle condizioni di gestione ambientale di qualità necessari per la qualificazione delle aree produttive come aree ecologicamente attrezzate.

Esaurite le esigenze di cui sopra, le risorse conferite potranno essere sia utilizzate per la realizzazione di opere ed infrastrutture di interesse generale sulla base di una scala di priorità stabilita dagli organi di gestione del fondo, sia redistribuite ai Comuni aderenti, secondo una ripartizione perequata, non dipendente dall’origine delle risorse stesse.

## **B.2.6 Le politiche per gli insediamenti urbani**

### ***B.2.6.1 Una nuova stagione di pianificazione comunale***

La formazione del PTCP coincide con la fase di avvio di una nuova generazione di strumenti urbanistici comunali, nuova nella concezione e nella strutturazione, in applicazione della legge urbanistica regionale n. 20/2000. L’avvio dell’elaborazione dei

nuovi strumenti appare ancora, in questo momento, lento e non privo di problematiche, proprio in relazione alle forti innovazioni culturali, disciplinari e procedurali che la legge ha introdotto, e che solo in parte si è cominciato ad esplorare nelle loro implicazioni e a sperimentare, dopo oltre un ventennio in cui si era consolidato un 'modello' di Piano Regolatore, stabile, sperimentato, relativamente rigido e diffusamente applicato in tutta la regione.

La nuova legge non sembra delineare un nuovo modello altrettanto rigido, ha il pregio di aprire la strada a sperimentazioni in una pluralità di direzioni e a forme-piano non strettamente prefissate, ma fornisce vari spunti innovativi da esplorare.

Per quanto attiene più direttamente alle politiche urbane, una novità significativa consiste nella diversa (rispetto alla L.R. 47/78) articolazione delle responsabilità e competenze fra Provincia e Comuni:

- insediamenti" che tocca al PTCP definire, e che il "miglioramento dello stato una robusta spinta alla concertazione sovracomunale e alla co-pianificazione riguardo a tutte quelle scelte urbanistiche che determinano esternalità rispetto ai confini comunali: certamente le principali infrastrutture, i poli funzionali, i principali ambiti specializzati per attività produttive, per i quali l'attuazione dovrà passare attraverso accordi territoriali fra la Provincia e i Comuni, ma anche l'entità della crescita urbana, dal momento che ne va verificata in termini preliminari la sostenibilità ambientale e territoriale rispetto a "condizioni di sostenibilità degli dell'ambiente" è assunto come "condizione per lo sviluppo dei sistemi insediativi e socio economici" (art. A-1);
- in compenso, un forte ampliamento della sfera di autonomia, della responsabilità e della libertà di movimento dei Comuni per quanto attiene la gestione di tutti gli insediamenti esistenti e delle loro trasformazioni: la città costruita, storica e non, consolidata o da riqualificare (artt. da A-7 ad A-11).

Questa diversa articolazione di responsabilità, se da un lato traduce i principi della sussidiarietà e dell'appropriatezza del livello di governo dei fenomeni rispetto ai loro effetti, dall'altro corrisponde anche a mutamenti effettivi dei fenomeni urbani, ossia al rilievo economico e sociale crescente delle trasformazioni interne all'urbano rispetto all'espansione urbana, ed esplicita la volontà politica del legislatore regionale di rendere più efficace il controllo dell'espansione e della dispersione degli insediamenti, e all'inverso di incentivare la riqualificazione, sia sul piano finanziario (legge regionale 19/98) che aumentando la flessibilità e adattabilità delle procedure e della strumentazione urbanistica (il Piano Operativo come il naturale e duttile contenitore dei Programmi di riqualificazione urbana, come si dirà meglio in seguito).

Ma proprio il rilievo strategico che assumono le trasformazioni urbane, quanto meno nelle maggiori aree urbane di questa provincia e in particolare nella conurbazione bolognese, proprio l'insoddisfazione sugli esiti delle principali operazioni di trasformazione attuate finora nel comune di Bologna, e la consapevolezza che gli esiti delle operazioni di trasformazione nei prossimi anni saranno cruciali per recuperare qualità, attrattività e competitività della città, e con essa di tutto il territorio bolognese, anche infine l'evidente opportunità di evitare comportamenti e politiche difformi nei diversi comuni, tutto ciò attribuisce una precisa rilevanza, anche per gli obiettivi

generali del PTCP, alle forme che assumeranno i piani urbanistici della nuova generazione, e in particolare alle modalità, anche disciplinari e tecniche, con cui si governeranno le trasformazioni urbane.

Di qui la scelta di tentare di fornire ai comuni suggerimenti e indirizzi su strumenti e metodi applicabili per gestire al meglio questi processi, e sulle prestazioni che le trasformazioni dovranno assicurare.

Non si tratta certo di voler intromettere il Piano provinciale in competenze che sono chiaramente in capo ai Comuni, ma si vuole fornire un contributo a un confronto culturale e politico aperto e, attraverso indirizzi non vincolanti, favorire un'omogeneizzazione di comportamenti fra i comuni, sicuramente utile all'efficacia degli esiti.

#### ***B.2.6.2 Centralità della riqualificazione urbana e della politica per la casa in affitto***

Sembra sufficientemente condiviso l'orientamento del PTCP secondo il quale l'attenzione della pianificazione comunale, prima e piuttosto che all'ulteriore dilatazione urbana, vada rivolta a governare le trasformazioni interne del territorio urbano, nella direzione di una effettiva riqualificazione. Ciò in tutto il territorio provinciale, ma in particolare a Bologna e nell'area conurbata al suo contorno, anche in relazione all'entità e alla diffusione delle problematiche di rifunionalizzazione, di ammodernamento tecnologico, di adeguamento delle dotazioni ecologiche e delle dotazioni di spazi pubblici che gli insediamenti meno recenti di questa ampia area mostrano, e per converso in relazione alle cospicue opportunità che qui si possono cogliere nel prossimo futuro in relazione alla conversione di aree produttive, ferroviarie, militari, ma anche al rinnovo di insediamenti residenziali obsoleti. Le trasformazioni urbane come tema centrale quindi, di cui tuttavia occorre ridefinire obiettivi, requisiti e metodi.

In primo luogo la riqualificazione urbana non può esaurirsi nelle pur necessarie operazioni di demolizione di insediamenti non residenziali defunionalizzati e nella loro sostituzione con nuove residenze. Ci sono anche ampie aree urbane prevalentemente residenziali che necessitano di manutenzione diffusa degli edifici e degli spazi liberi pubblici e privati, di rinnovo delle reti tecnologiche, del miglioramento delle condizioni di benessere ambientale, senza che ciò richieda necessariamente la sostituzione degli edifici. Questa parte del problema della riqualificazione urbana è stata finora più trascurata, anche in quanto più difficile da affrontare in carenza di risorse pubbliche, più complessa in quanto coinvolge un grande numero di soggetti e di proprietà, meno appetibile da parte degli investitori privati se non si inventano strumenti innovativi. Le sole esperienze significative in questo campo sono state condotte dallo IACP per il rinnovo di propri insediamenti dei primi decenni del dopoguerra; oggi occorre uno sforzo progettuale per individuare procedure idonee e risorse per riuscire a coinvolgere nel rinnovamento anche gli insediamenti dello stesso periodo a proprietà privata frammentata, avendo presente che un tale problema impatta spesso con soggetti sociali per i quali la proprietà della casa non significa agiatezza: persone anziane, nuclei monoreddito; inoltre sono gli stessi quartieri ove, in relazione ai prezzi delle case

e degli affitti più abbordabili, si va concentrando la presenza di immigrazione extracomunitaria. Per fortuna, ma anche grazie alle politiche attente degli enti locali, l'area bolognese non conosce ancora veri e propri ghetti, se non in termini ancora molto circoscritti. Riuscire ad intervenire per tempo prima che si creino ghetti risparmia problematiche più gravi negli anni a venire, non solo nell'insediamento in sé ma per l'intera città. Nell'ambito di questa problematica non va peraltro trascurata l'opportunità della sostituzione edilizia, che anzi, ove le condizioni lo consentano (disponibilità di alloggi-parcheggio, ecc.) può risultare la soluzione più conveniente per le 'annate edilizie' più povere, dal punto di vista strutturale, impiantistico e morfologico, dell'immediato dopoguerra.

In secondo luogo, nei quartieri finora caratterizzati da un apprezzabile mix funzionale di residenze, attività produttive e commerciali, quali ad esempio i quartieri del primo sviluppo industriale di Bologna, come Bolognina, Santa Viola, Corticella, Borgo Panigale, ecc. occorre evitare che per 'riqualificazione urbana' si intenda la progressiva demolizione di tutti gli insediamenti industriali, mano a mano che si trasferiscono le attività, e la loro sostituzione con residenze. Un tale esito di appiattimento monofunzionale non sarebbe un buon risultato; occorre operare invece perché, almeno in alcuni casi, all'allontanarsi delle attività manifatturiere faccia seguito il riuso degli stessi contenitori per nuove attività economiche compatibili, ancora attività artigianali, o meglio ancora le attività dei settori innovativi, delle produzioni immateriali, dei servizi e del terzo settore che, almeno nella loro fase di avvio e di crescita, necessitano proprio di soluzioni insediative 'interstiziali' purché economicamente abbordabili. La conservazione e riuso di contenitori a tipologia produttiva nei quartieri residenziali risponde non solo e non necessariamente all'esigenza di conservare testimonianze di archeologia industriale (che pure possono esserci), quanto all'esigenza di conservare e innovare i connotati di identità, di ricchezza funzionale, di *mixité* propri di ciascun quartiere.

In terzo luogo, laddove la trasformazione urbana assuma la forma della sostituzione di insediamenti obsoleti con nuovi complessi residenziali, l'intervento, perché si possa chiamare 'riqualificazione', deve farsi carico delle carenze del contesto, laddove ve ne siano, in particolare in materia di dotazioni di attrezzature e spazi collettivi; in questo senso appare stringente la correlazione fra il programma di riqualificazione urbana e un organico piano dei servizi, articolato per zone urbane, che individui gli obiettivi di dotazione e di qualità da perseguire.

Ancora, la trasformazione urbana non può eludere il tema del miglioramento ecologico della città, attraverso il recupero di superfici permeabili ove siano carenti, attraverso il controllo della sostenibilità dei carichi urbani sulle reti preesistenti, e assicurando condizioni di benessere ambientale ai nuovi insediamenti senza ricorrere a meri escamotages; a questo proposito va detto con chiarezza che realizzare nuovi insediamenti residenziali in contesti tali per cui il rispetto delle soglie di legge di clima acustico può essere ottenuto solo rinchiudendo l'insediamento in se stesso attraverso barriere artificiali che frammentano la percezione e la fruizione della città, non può essere chiamato riqualificazione urbana, ma è anzi foriero di nuovo degrado.

Infine, come gli interventi di nuova urbanizzazione, anche la trasformazione urbana deve contribuire in qualche misura alla messa in campo di una politica articolata per la casa. Accanto all'obiettivo di non impoverire il mix funzionale dei tessuti urbani, occorre anche preoccuparsi di non semplificare il mix sociale e di rispondere alle nuove domande di accesso alla casa.

La problematica della casa ha assunto negli anni più recenti connotazioni inedite rispetto a quelle esistenti negli scorsi decenni. Molte sono le componenti che hanno contribuito a queste condizioni di crisi: le altissime percentuali di abitazioni in proprietà nella nostra Regione e Provincia (circa il 75% degli abitanti della nostra Provincia vive in alloggi di proprietà); la scarsità di offerta di alloggi in affitto, la ripresa di fenomeni migratori, la presenza di una Università con un numero di iscritti superiore ad un quarto della popolazione del Comune che li ospita (di cui almeno il 40-50 % fuori sede), che ha determinato una evidente distorsione nel mercato della casa e in particolare dell'affitto.

Tutto ciò si traduce in una forte difficoltà di accesso al mercato dell'abitazione, soprattutto a quello dell'affitto, da parte di fasce crescenti di persone; e non si tratta solo di famiglie a reddito particolarmente basso o disagiate e degli immigrati extracomunitari, si tratta anche delle giovani coppie, delle persone nella fase iniziale dell'inserimento nel mondo del lavoro, di lavoratori che devono risiedere a Bologna per periodi transitori, in genere di tutti gli strati di popolazione meno radicati nella realtà locale e pur indispensabili all'economia locale.

Ciò è tanto più grave per un territorio che ha nella capacità di accoglienza una delle proprie chance di sviluppo. La capacità di accoglienza è da sempre un fattore chiave per una città che ha nella numerosa popolazione studentesca un serbatoio senza pari di risorse umane, vitalità, capacità di innovazione, contaminazione culturale; ma lo diventa ancora di più in questa fase in cui la struttura demografica e le tendenze in atto alimentano un flusso migratorio, dall'Italia e dall'estero, che è diventato una necessità di questo territorio, se si vogliono evitare riduzioni dell'offerta di lavoro complessiva, carenze di offerta in determinati settori, tassi rischiosi di invecchiamento.

I movimenti della popolazione mostrano ancora in primo piano gli spostamenti di residenza interni alla provincia, ma sono cresciute le provenienze dall'esterno, per una parte dall'estero e per un'altra parte, di analogo peso complessivo, da altre province e regioni italiane. Tanto l'immigrazione dall'estero quanto quella da altre province italiane, e soprattutto sia l'immigrazione di basso profilo professionale, che quella altrettanto rilevante di alto e specializzato profilo professionale, richiedono un mercato dell'affitto, sovente in quanto unica possibilità per il primo accesso al bene abitazione, ma sovente anche per rispondere a durevoli esigenze di flessibilità e di mobilità.

La situazione ha assunto caratteristiche tanto patologiche da essere individuata dalle associazioni economiche e sindacali come la principale causa del mancato incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro. Si tratta di una contraddizione tale da costituire una delle principali criticità per lo sviluppo economico e sociale del territorio, con ripercussioni gravi sia sulla composizione sociale dei centri urbani, che sulla continuità produttiva delle imprese locali.

E' utile puntualizzare che le leve che l'operatore pubblico ha in mano per affrontare il fenomeno si sono con il tempo ristrette; tuttavia queste leve vanno oggi rinnovate e ripotenziare, pur nella consapevolezza di agire in un quadro della finanza pubblica locale profondamente diverso dal passato e non favorevole, che richiede più che mai il coinvolgimento di risorse private.

Per tornare a svolgere una efficace politica locale per la casa e in particolare per l'affitto occorre lavorare in più direzioni:

- in primo luogo occorre tornare a riformare un patrimonio di aree edificabili (o meglio, come vedremo nel punto che segue, di 'diritti edificatori') nella disponibilità dei comuni, da spendere a questo scopo; e se oggi non è più pensabile di poter acquisire aree edificabili attraverso gli espropri come in passato, la disponibilità di questo patrimonio va costruita attraverso altri meccanismi urbanistici, meccanismi di perequazione che distribuiscano l'onere della politica per la casa su tutti i soggetti privati che beneficiano della rendita fondiaria che si genera nelle trasformazioni urbane;
- in secondo luogo, nei programmi di riqualificazione urbana, che possono beneficiare di finanziamento pubblico in applicazione della L.R. 19/98, è possibile privilegiare e selezionare le proposte di intervento da parte di quegli operatori che garantiscano la disponibilità a realizzare quote di alloggi per il mercato dell'affitto, tenendo nel debito conto, naturalmente, la durata del vincolo e il livello dei canoni proposti;
- anche negli interventi di trasformazione urbana e di nuova edificazione non assistiti da finanziamento pubblico, è possibile a determinate condizioni, come meglio si dirà nel seguito, negoziare con le imprese di costruzione quote di edificazione aggiuntiva purché si tratti di residenze per l'affitto o comunque con contenuti sociali;
- infine anche le risorse in materia di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) e la gestione del patrimonio vanno orientati verso la realizzazione di alloggi per la locazione permanente e temporanea in misura significativa rispetto al passato, utilizzando il contributo pubblico come volano per gli investimenti degli operatori privati, cooperative e no profit.

Va considerata con attenzione l'opportunità di costituire una vera e propria Finanziaria metropolitana, anche nella forma di una Società di Trasformazione Urbana di cui all'art. 6 della L.R. 19/98, avente per scopo la raccolta e la remunerazione di risorse dedicate alla realizzazione di alloggi in affitto, nonché la gestione diretta di operazioni di trasformazione urbana particolarmente ampie e complesse come quelle destinate ad interessare le aree ferroviarie e militari dismettibili; uno strumento che potrebbe vedere il coinvolgimento attivo sia dell'insieme degli Enti locali bolognesi e di altre istituzioni pubbliche, sia di soggetti privati: imprenditori, istituti del mondo bancario, delle Fondazioni e del settore assicurativo.

Portare a sistema il complesso delle politiche urbane di cui si è detto e mettere a punto nuovi strumenti d'intervento, che vedano protagonisti il complesso degli operatori, pubblici, privati tradizionalmente presenti nel settore abitativo e nuovi investitori, è un compito complesso ma che è realistico e necessario porsi per perseguibile per ottenere

concreti risultati nel giro prossimi anni.

Uno dei passaggi necessari per ottenere dalle trasformazioni urbane risultati che siano soddisfacenti per la collettività dall'insieme dei punti di vista sopra richiamati è la formazione di una nuova generazione di piani urbanistici comunali, i Piani Strutturali previsti dalla l. r. 20/2000, che siano attenti al tema della riqualificazione urbana, e che adottino metodiche e impianto disciplinare tali da mettere nelle mani dei Comuni gli strumenti e la forza contrattuale per governare le trasformazioni urbane a vantaggio della collettività e della città; ci si riferisce in specifico ad una rinnovata applicazione delle metodiche disciplinari note con il nome di 'perequazione urbanistica'.

### ***B.2.6.3 La perequazione urbanistica al tempo dei PSC***

Per quanto attiene specificamente alla disciplina urbanistica propria della scala comunale, preme mettere in evidenza due rilevanti indicazioni della L.R. 20/2000:

- l'indirizzo all'applicazione della perequazione urbanistica (art. 7);
- l'indirizzo alla definizione delle scelte urbanistiche anche attraverso la negoziazione/concertazione con i privati, applicando strumenti concertativi trasparenti (l'art. 18, che generalizza un'impostazione già presente nella L.R. 19/98).

Queste due indicazioni possono apparire non facilmente conciliabili. Il rilievo che ha assunto e che si vuole che assuma la riqualificazione urbana e la filosofia delle procedure negoziali e degli accordi con i privati sembra porre seri problemi di convivenza con l'indirizzo ad applicare i principi della perequazione urbanistica.

La perequazione urbanistica è metodo disciplinare ampiamente approfondito e affinato sia sul piano concettuale che su quello della prassi operativa. Nell'evoluzione della disciplina urbanistica in Italia, esso trae origine e motivazione nel momento in cui, da un lato, la giurisprudenza ha sancito la decadenza e l'indennizzabilità dei vincoli urbanistici e, dall'altro, il mutare del quadro economico e finanziario degli enti locali ha reso loro sempre più difficile continuare a praticare politiche attive, per i servizi come per la casa, attraverso l'acquisizione delle aree mediante esproprio. Ma al di là di queste motivazioni, per alcuni versi strumentali, esso è stato in breve estesamente riconosciuto come criterio preferenziale, di valenza generale, per assicurare requisiti di equità e di trasparenza delle scelte urbanistiche e per contribuire a regolare il mercato delle aree.

In estrema sintesi il metodo della perequazione urbanistica consiste:

- nel classificare le aree interessabili da trasformazioni urbanistiche in categorie caratterizzate da analoghe condizioni di fatto e di diritto, quindi in modo tendenzialmente oggettivo,
- nell'attribuire diritti edificatori di pari entità a tutti i proprietari delle aree che si trovano in analoghe condizioni di fatto e di diritto, indipendentemente dalla destinazione specifica, pubblica o privata, assegnata loro dal disegno del piano urbanistico, in modo da non penalizzare nessuna delle proprietà coinvolte,
- nello stabilire diritti edificatori unitari il più possibile bassi (comunque tali da dare luogo ad un valore di mercato che renda conveniente l'intervento) in modo che

nell'attuazione del piano l'edificazione che ne consegue possa essere concentrata su una parte limitata delle aree costituenti il comparto interessato dalla trasformazione,

- nel prevedere la cessione gratuita al comune di tutte le altre aree ove non è stata concentrata l'edificazione, in eccedenza rispetto alla cessione delle dotazioni minime di legge per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- nell'utilizzare tali aree, acquisite così senza esproprio, per attuare le politiche dell'ente locale, vuoi per recuperare le carenze pregresse di aree per attrezzature e spazi collettivi, vuoi per le politiche per la casa.

Al di là del risultato strumentale di non imporre vincoli espropriativi e di acquisire aree gratuitamente, la forza concettuale del metodo della perequazione consiste nella trasparenza ed equità di trattamento di tutte le proprietà immobiliari coinvolte, e nella sua capacità di agire sugli esiti della rendita fondiaria, non eliminandola, ma incamerandone una quota significativa a favore della collettività.

Dovendo considerare del tutto tramontata una stagione di forte dinamica espansiva della popolazione urbana nella quale è sembrato lecito pensare che il costruire costituisse un vantaggio in sé stesso per la città e la collettività, anche senza altre contropartite, quale risposta a bisogni allora primari, oggi la creazione di nuovo valore immobiliare privato attraverso le scelte urbanistiche può trovare motivazione essenzialmente in relazione al valore delle concrete contropartite che le medesime scelte urbanistiche forniscono alla collettività. La perequazione ha appunto il senso di generalizzare e uniformare il valore delle contropartite che vengono chieste, anche se queste possono poi assumere fattispecie diverse nelle applicazioni concrete; aree, opere pubbliche, edilizia per residenza sociale, ecc.

In Emilia-Romagna si sono sperimentate alcune fra le prime applicazioni operative in Italia, a partire dal PRG di Casalecchio del 1989, a cui hanno fatto seguito applicazioni in vari altri comuni, con diverso grado di generalizzazione, e con risultati generalmente soddisfacenti, basti ricordare Reggio Emilia e diversi comuni della provincia di Bologna. Inoltre il PTI della Provincia di Bologna approvato nel 1995 esprimeva già esplicitamente l'indirizzo ai Comuni ad applicare il metodo della perequazione urbanistica.

In alcuni comuni si è anche già sperimentato ed applicato un impianto normativo che assegna al Comune una potenzialità edificatoria aggiuntiva rispetto ai diritti edificatori perequati riconosciuti ai privati; ma occorre riconoscere che nella gabbia stretta del PRG tradizionale questi impianti sono andati incontro a limiti, inevitabili rigidità e qualche rischio sul piano della tenuta giuridica, se non ben formulati.

Se la perequazione convince sul piano concettuale, essa tuttavia trova resistenze, soprattutto da parte di chi ritenga preferibile poter definire le soluzioni urbanistiche caso per caso, piuttosto che legarsi le mani con regole rigide.

In particolare, una rigorosa e predefinita fissazione dei diritti edificatori in sede di piano generale può apparire più agevolmente applicabile alle aree di espansione, ma meno adatta a governare le operazioni di trasformazione di aree già urbanizzate, dove le condizioni di attuazione sono più complesse, multiformi, non prevedibili. Inoltre a prima

vista sembra confliggere irrimediabilmente con la voglia di flessibilità, con l'esigenza di negoziazione, di coinvolgimento dell'iniziativa privata che proprio nelle operazioni di trasformazione urbana trovano la loro massima espressione.

La flessibilità, concetto vincente sul piano culturale, vero paradigma di questa epoca, sembrerebbe non lasciare spazio per l'applicazione di regole necessariamente uniformi, eque e per ciò stesso scarsamente discrezionali. La domanda di flessibilità, sentita non solo dai soggetti privati ma anche dagli amministratori locali, sembra relegare la perequazione fra gli armamentari di un'urbanistica forse adatta a governare la stagione della crescita urbana, ma non più adatta ai problemi di oggi.

Il "Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali – Ricostruire la grande Milano", approvato dalla Giunta milanese nel 2000, a partire da una intelligente, circostanziata e sostanzialmente condivisibile critica delle rigidità e delle certezze del Piano Regolatore tradizionale, esalta il valore della flessibilità tout-court, fino all'estrema conseguenza di ridurre le regole di Piano ad enunciazioni generiche; per la sua chiarezza e radicalità esso costituisce in un certo senso il 'manifesto' di una precisa e argomentata linea culturale.

D'altra parte sono altrettanto circostanziabili i limiti e i rischi di un governo delle trasformazioni urbanistiche 'a vista'. Per non andare lontano, l'esperienza recente dei "bandi" bolognesi per proposte di intervento in variante al PRG fornisce un'esemplificazione chiara di quali esiti concreti partorisca l'ipotesi di andare a rimorchio delle iniziative imprenditoriali, l'ipotesi di negoziare caso per caso, senza avere alla spalle né un disegno strutturale urbano a cui riferire le singole proposte, né delle regole eque ed uniformi su come e con che limiti negoziare.

Non si tratta solo degli esiti edilizi, prevalentemente negativi dal punto di vista della qualità ambientale e urbana, ma anche della estrema modestia delle contropartite incamerate dalla collettività rispetto all'entità della rendita prodotta; e si tratta anche di un altro tipo di esito, più sottile: l'assenza di riferimenti a cui ancorare le proposte, che inizialmente può apparire liberatoria (poter proporre qualunque cosa ovunque, che si traduce poi più banalmente nel proporre le stesse cose ovunque), ma che finisce per favorire solo la rendita, comprimendo il profitto di impresa e soprattutto rendendo opaco il mercato.

L'esperienza del Comune di Bologna, a partire dal PRG dell'89 e con i bandi successivi, mostra anche un esito più generale; la creazione diffusa di aspettative di rendite molto elevate, che finisce per alterare e 'drogare' il mercato delle aree di potenziale trasformazione.

Un altro ordine di considerazioni che sembrerebbe indebolire, almeno con riferimento a molti comuni della provincia di Bologna, l'opportunità della perequazione urbanistica deriva dal fatto che, in questi comuni, non si è più sentita come in passato l'esigenza di significative acquisizioni di aree.

Per quanto riguarda le aree per attrezzature e spazi collettivi, molti comuni della provincia hanno già una dotazione adeguata, avendo raggiunto e a volte abbondantemente superato la dotazione standard dei 30 mq./pro-capite; questi comuni

avvertono talora il problema opposto degli oneri crescenti di manutenzione di un demanio comunale impegnativo. Tutto ciò peraltro non riguarda il comune capoluogo e alcuni altri comuni, dove sono ancora presenti condizioni di deficit, soprattutto se si considerano le esigenze della popolazione effettiva degli utenti della città (e non solo i residenti) e se si valutano le dotazioni per porzioni della città e non solo nel suo complesso.

Per quanto riguarda le aree necessarie per una politica attiva a favore della casa, molti comuni hanno ritenuto negli anni scorsi di cessare di svolgere quel ruolo attivo di calmieramento dei prezzi attraverso i PEEP o modalità equivalenti, che avevano svolto in passato. La diffusione della proprietà della casa a percentuali altissime delle famiglie e la riduzione dei tassi di crescita delle famiglie (che ormai sono ridotte quasi ovunque a dimensioni minime e non possono più moltiplicarsi come in passato) ha fatto ritenere in molti contesti che la politica per la casa potesse ridursi ad un ruolo marginale, da rivolgere a nicchie particolari di utenza e da coprire essenzialmente con l'ERP.

Ma queste condizioni sono presto di nuovo mutate. Come si è già detto, l'incremento dell'immigrazione, sia nazionale che extracomunitaria, la maggiore mobilità della forza lavoro, che è una precisa esigenza delle imprese, e il mutare della composizione delle famiglie hanno dato luogo a nuovi segmenti di fabbisogno, non affrontabili solo con l'ERP. A ciò si aggiunge la diminuzione delle risorse per l'ERP e il passaggio del patrimonio ai Comuni, che sollecita modalità di gestione più attive. Tutto ciò richiede daccapo un ruolo attivo dei comuni nel mercato della casa, rivolto in particolare ad allargare il mercato dell'affitto.

E per questo occorre di nuovo una politica delle aree: senza aree edificabili nella disponibilità dei Comuni (o meglio senza diritti edificatori) non si può svolgere un ruolo efficace nel mercato, né per incrementare lo stock in affitto, né per rispondere a nuove nicchie di fabbisogno primario per i segmenti più deboli e meno radicati della domanda.

Laddove i Comuni vogliano svolgere un tale ruolo attivo, e ciò sembra necessario quanto meno per il comune capoluogo, per i comuni dell'area urbana centrale, ma anche per gli altri comuni che ospitano i maggiori centri urbani, a partire da Imola, torna allora necessario che i meccanismi attuativi delle trasformazioni urbanistiche forniscano, come sottoprodotto, diritti edificatori in capo al comune, da spendere per una politica per la casa.

### ***Certeza dei diritti e flessibilità delle opportunità***

La legge regionale 20/2000 rappresenta il tentativo, ancora da verificare nella sua efficacia, di una modalità diversa per superare le rigidità del PRG tradizionale e nel contempo rispondere alle esigenze di flessibilità, senza cadere nei rischi dell'assenza di riferimenti; essa fa intravedere una strada originale, pragmatica e profondamente consona alla cultura 'emiliana', per conciliare in modo virtuoso l'uniformità di trattamento delle proprietà immobiliari, tipica della perequazione, con la negoziazione delle proposte di trasformazione urbana di iniziativa privata.

Questa strada richiede, in termini generali, di valorizzare ed esaltare la distinzione fra la sfera dei contenuti strutturali e quella dei contenuti operativi della pianificazione.

In particolare richiede di portare fino in fondo la distinzione, anzi la scissione, concettuale e operativa, fra i “diritti edificatori” (art. 7 della legge) e la “capacità insediativa” (art. A-12) ovvero “carico insediativo” (art. A-11).

Richiede che diritti edificatori e capacità insediativa siano espressi e misurati in modo diverso, definiti con metodiche e finalità diverse: i diritti edificatori secondo le metodiche della perequazione, la capacità insediativa sulla base delle valutazioni di sostenibilità e degli obiettivi di qualità urbana.

Il solo vincolo necessario fra le due entità è che la sommatoria dei diritti edificatori non sia superiore al carico insediativo massimo ammissibile; ma è anzi utile che sia significativamente inferiore: quanto più sarà inferiore tanto più ampio sarà lo spazio di negoziazione che il Comune avrà in sede operativa, e tanto più ampie saranno le risorse in capo al Comune per le politiche per la casa e per i servizi.

Nell’impianto che qui si intende proporre ai Comuni, i diritti edificatori sono prefissati in sede di PSC, sono uguali per tutte le aree nelle medesime condizioni di fatto e di diritto, sono non negoziabili (però trasferibili da area ad area). La capacità insediativa è pure individuata in sede di PSC nei suoi termini generali, nei suoi valori massimi (il “dimensionamento” secondo la terminologia corrente), articolata per centri abitati o per macro-zone urbane, e verificata rispetto alle condizioni generali di sostenibilità con la VALSAT. Ma, il carico urbanistico effettivo delle singole operazioni di trasformazione, le funzioni e le densità edilizie attuabili nelle diverse aree, anche oltre e in aggiunta ai diritti edificatori, sono viceversa entità flessibili, negoziabili, variabili progettuali, possibile oggetto di bandi, o ancora di accordi con i privati.

Perequazione e flessibilità al tempo dei PSC si possono sposare, a condizione che:

- a) il PSC contenga non solo la definizione della capacità insediativa massima, come richiede la L.R. 20, ma anche la fissazione esatta dei diritti edificatori spettanti e riconosciuti alla proprietà del suolo, e non solo quelli negli ambiti per nuovi insediamenti, ma anche i diritti edificatori riconosciuti nel caso di operazioni di trasformazione e sostituzione di parti della città costruita, ossia negli ambiti da riqualificare;
- b) che i diritti edificatori riconosciuti siano sufficientemente limitati, e in particolare che la loro sommatoria costituisca solo una parte del nuovo carico insediativo ammissibile; mentre la parte rimanente sia rappresentata da ulteriori potenzialità edilizie nella disponibilità del Comune, per la realizzazione di attrezzature collettive o di pubblica utilità, laddove ne servano, e per le politiche per la casa.

Le esperienze già compiute, anche in provincia di Bologna, dimostrano che è possibile stabilire i diritti edificatori unitari su valori molto bassi e che tali valori, anche se con qualche resistenza iniziale, sono stati accettati dal mercato.

Nel caso di aree destinate a nuovi insediamenti e non ancora urbanizzate, sono stati applicati con successo diritti edificatori intorno allo 0,10/0,15 mq/mq in termini di superficie complessiva, ovvero anche inferiori a 0,10 mq/mq in termini di sola

Superficie utile. Naturalmente queste entità sono state relazionate alle condizioni specifiche, riconoscendo eventualmente valori superiori:

- nel caso di aree relittuali di piccola dimensione e immediatamente contigue ad insediamenti consolidati, alla viabilità e alle reti di urbanizzazione;
- nel caso di aree già destinate in precedenza all'urbanizzazione con indici urbanistici più elevati in forza degli strumenti urbanistici previgenti (previsioni precedenti non attuate).

Ma anche nelle aree già urbane e da interessare con operazioni di trasformazione, come ad esempio insediamenti produttivi o di servizio dismessi o obsoleti da sostituire, vi sono esperienze di applicazione di diritti edificatori contenuti intorno allo 0,20/0,25 mq/mq in termini di superficie complessiva, ovvero anche inferiori a 0,20 mq/mq. in termini di sola Superficie utile Anche in questo caso un'applicazione ragionevole porta a motivare valori superiori in circostanze particolari:

- nel caso di aree produttive dismesse il cui riutilizzo comporti oneri di bonifica del suolo di consistenza non ordinaria;
- nel caso di insediamenti produttivi collocati in un contesto urbano residenziale, non dismessi e non in procinto di dismissione, che presentino livelli di impatto ambientale sul contesto particolarmente elevati e non mitigabili, e dei quali si intenda quindi incentivare la delocalizzazione.

Nelle esperienze compiute, le entità dei diritti edificatori sopra indicate sono state poi ulteriormente ridotte alla metà o a un terzo per quelle aree o porzioni di aree soggette a vincoli comportanti inedificabilità, in forza di norme sovraordinate ai piani comunali, quali le norme di legge o i vincoli di tutela.

La fissazione di diritti edificatori contenuti non ha per effetto la previsione di nuovi insediamenti a densità edilizia contenuta, potendosi, in sede di pianificazione operativa ed attuativa, sia prevedere di concentrare i diritti edificatori fino ad ottenere densità anche elevate, sia prevedere quote di edificazione aggiuntive ai diritti edificatori. Se si parte da diritti edificatori contenuti quali quelli sopra richiamati, si aprono margini significativi per prevedere potenzialità edificatorie aggiuntive nella forma di edifici per servizi pubblici e nella forma di edilizia residenziale pubblica o di edilizia residenziale negoziata con finalità sociali.

Ai sensi della L.R. 20/2000 la fissazione dei diritti edificatori in sede di PSC non è obbligatoria, ma è solo una possibilità, implicitamente suggerita; quindi è legittimo anche non farlo. Tuttavia non facendolo, non solo il Comune rinuncia ai vantaggi di equità e di trasparenza della perequazione, ammette implicitamente che i diritti sono variabili e trattabili, ma rinuncia ad attribuire a se stesso potenzialità edificatorie, rinuncia a ricavare risorse dalle scelte urbanistiche, ovvero si consegna a trattative negoziali senza punti di riferimento forti, quindi in condizioni di intrinseca debolezza, destinate a partorire esiti di più scarsa utilità per la città, quando non negativi.

La disponibilità in capo al Comune di potenzialità edificatorie aggiuntive mette il Comune in una condizione più forte nel confronto con i soggetti economici e apre la strada ad una pluralità di politiche praticabili in sede operativa, non necessariamente da predefinire, ma duttili ed adattabili in relazione all'evolvere delle esigenze della

collettività ma anche in relazione alle proposte dei soggetti economici privati, e senza negare la parità di trattamento “di base” che è un cardine della perequazione.

Il Piano Operativo e i Piani Attuativi, sui quali è ampia l'autonomia e la responsabilità dei Comuni nell'ambito dei limiti definiti nel PSC, diventano la sede:

- per definire le modalità di utilizzo dei diritti edificatori, attraverso la perimetrazione di comparti, l'individuazione delle aree ove trasferire e concentrare l'edificazione, la definizione del concorso necessario dell'intervento alle dotazioni territoriali dentro e fuori dal comparto, e in particolare l'individuazione delle aree da cedere per spazi collettivi, da collocarsi laddove sono più utili in relazione alle carenze pregresse del contesto;
- per definire la cessione gratuita al Comune delle restanti aree che hanno maturato, attraverso trasferimento, i rispettivi diritti edificatori;
- per definire l'utilizzo di tali aree, in relazione alle esigenze che si ritengono prioritarie, o direttamente da parte del Comune, o attraverso bandi;
- in alternativa alla cessione al comune, per negoziare con i soggetti attuatori la realizzazione in esse di quote di edificazione aggiuntive ai diritti edificatori, sulla base di convenzioni che ne assicurino una duratura e significativa finalità sociale, in particolare, in questa fase, alloggi in affitto.

Per quei Comuni, come Bologna e gli altri comuni del territorio periurbano bolognese, nei quali lo sviluppo urbano non può che avvenire nelle forme della riqualificazione, attraverso le trasformazioni interne della città costruita, ma anche per altri comuni, come Imola in primo luogo, per i quali la riqualificazione urbana va assunta comunque come tema dominante, il Piano Operativo si intreccia inscindibilmente con il Programma di Riqualificazione urbana di cui alla L.R. 19/98, sia nelle procedure che nei contenuti; i bandi, le forme di negoziazione, gli accordi per l'inserimento nel POC assumono la veste e i contenuti di quelli di cui all'art. 3 di quella legge; nelle operazioni più vaste e impegnative possono trovare terreno elettivo di applicazione le Società di Trasformazione Urbana proposte dalla medesima legge.

Se l'applicazione di modelli normativi concettualmente simili a quanto qui proposto era esposta negli anni passati, dentro al regime del PRG tradizionale, a rischi di contenzioso, le leggi regionali 20/2000 e 19/1998 nel loro insieme forniscono un quadro di riferimento più solido. Molto più del vecchio Programma Pluriennale di Attuazione, il POC e il PRU possono essere la sede legittimata ed efficace per mettere in gioco potenzialità edilizie non scontate per nessuno, in quanto non preventivamente assegnate dal PSC, e per sviluppare la concorrenzialità positiva fra le iniziative private.

Da un'altra chiave di lettura, la fissazione dei diritti edificatori in sede di PSC e la negoziazione delle opportunità aggiuntive in sede operativa può essere letta come il modo per distinguere e differenziare il rapporto del Comune e del Piano con la rendita fondiaria e con il profitto di impresa.

Nel modello applicativo proposto, il PSC, stabilendo i diritti edificatori, definisce di fatto l'entità della rendita fondiaria che viene riconosciuta alla proprietà degli immobili e che potrà da essa essere incamerata con la trasformazione. Ha il dovere di farlo cercando di minimizzarla, ma senza azzerarla, ossia mantenendo un margine di appetibilità e di

convenienza dell'intervento; per questo deve tener conto dei prezzi di mercato dei nuovi immobili che si possono realizzare e di una ragionevole incidenza del valore dell'area, mentre può ignorare l'entità e il valore del costruito preesistente che, qualora sia da demolire, va considerato ammortizzato.

In questo modo chiude i conti con la rendita, per non riaprirli più, almeno per la durata del PSC.

In sede di Piano Operativo, ovvero di PRU, il Comune tratta viceversa con l'impresa. Attraverso i bandi seleziona le proposte imprenditoriali che offrono più vantaggi per la collettività. Nella negoziazione diretta per l'eventuale realizzazione di potenzialità edificatorie aggiuntive rispetto ai diritti edificatori, riconosce i costi industriali e il profitto di impresa, ma non più una rendita, un'incidenza del valore terreno, perché questo è già stato remunerato con i diritti edificatori.

Il contenimento della rendita non deriva da motivazioni ideologiche, è un'esigenza non solo dei Comuni, ma anche e in primo luogo delle imprese delle costruzioni; anche da esse infatti viene questa domanda. Il contenimento preventivo della rendita nelle trasformazioni urbane può liberare un maggiore spazio per la progettualità e nello stesso tempo valorizza l'impresa e la concorrenza fra imprese nel proporre realizzazioni che associno qualità urbana e valore sociale.

#### ***B.2.6.4 Azioni per un primo contributo di breve termine a favore del mercato dell'affitto***

In attesa che una nuova stagione di pianificazione comunale impostata sulla perequazione urbanistica e i Programmi di Riqualificazione urbana finanziati dalla L.R. 19/98 diano i loro frutti anche in termini di disponibilità di aree e di diritti edificatori per realizzare alloggi in affitto, un primo contributo di breve termine che la Provincia è impegnata a promuovere è rappresentato dalle possibili "ricadute" territoriali derivanti dall'Accordo per una nuova offerta di alloggi a canone contenuto", che ventisette Comuni, oltre la Provincia, si sono dichiarati disposti a sottoscrivere.

L'articolato dell'Accordo prevede una serie di impegni reciproci, da parte degli enti sottoscrittori, aventi come obiettivo quello di creare per gli investitori, pubblici o privati, con particolare riferimento alle imprese produttive, di servizio, alle Cooperative di abitazione, alle Fondazioni Bancarie, alle Associazioni della Proprietà Immobiliare, un forte sistema di convenienze a partire da una nuova disponibilità di aree pubbliche, dalla riduzione degli oneri di urbanizzazione e degli oneri fiscali locali e dal reperimento di contributi pubblici a favore della locazione, un sistema che permette di concertare la realizzazione, nel triennio 2002-2004, di un apprezzabile numero di alloggi da offrire in affitto a canone contenuto.

I Comuni aderenti all'Accordo si impegnano a:

- a) incentivare la promozione di interventi di edilizia finalizzati alla realizzazione e recupero di abitazioni da concedere in locazione a canone concordato attraverso:
  - il reperimento di aree pubbliche da assegnare agli investitori con modalità trasparenti e di tipo concorrenziale;
  - a priorità per la costruzione di alloggi in affitto su aree residenziali di proprietà pubblica eventualmente già previsti nel PRG vigente;

- l'accelerazione dei tempi per il rilascio di tutte le autorizzazioni, concessioni ed altri provvedimenti amministrativi necessari per la costruzione e il recupero degli immobili, previo accertamento dei presupposti stabiliti dalle leggi;
  - l'abbattimento degli oneri di urbanizzazione e delle aliquote ICI in misura concordata in ambiti territoriali;
  - la predisposizione di adeguate varianti al PRG esistente, nel caso non contenga aree residenziali disponibili, in coerenza con i principi guida predisposti dalla Provincia per recuperare aree da destinare alla costruzione di alloggi in affitto;
  - l'attenta valutazione, alla luce dei finanziamenti previsti dalla L.R. 24/2001, della possibilità di recupero del patrimonio immobiliare dello Stato che possono essere trasferiti, a titolo gratuito, in proprietà dei Comuni ai sensi dell'art. 2 della L.449/1997;
- b) incentivare l'applicazione dei canoni concordati previsti dagli accordi territoriali per l'affitto attraverso la generalizzazione degli interventi a favore dei proprietari in termini di riduzione dell'ICI;
- c) collaborare agli studi, promossi dalla Provincia, per la ricerca di ulteriori proposte incentivanti la costruzione/recupero di case per l'affitto;
- d) presentare al Tavolo di Concertazione provinciale sulle politiche abitative, entro il mese di novembre di ogni anno, un programma di azioni relativo alla disponibilità di aree pubbliche individuate, alle riduzioni degli oneri di urbanizzazione e alle politiche fiscali e altre agevolazioni previste, valevoli per l'anno successivo.

La Provincia si impegna a redigere e a sottoporre all'approvazione del Tavolo di Concertazione provinciale sulle politiche abitative linee guida riguardanti:

- la definizione di adeguati criteri ai fini dell'elaborazione di varianti ai vigenti PRG per la predisposizione di aree residenziali atte agli scopi del presente protocollo;
- l'individuazione di "corsie preferenziali" per l'iter di approvazione delle suddette varianti;
- la definizione, congiuntamente con le parti, dello schema di riferimento per le convenzioni che ogni singolo Comune dovrà stipulare per la costruzione di abitazioni in locazione e gli elementi essenziali dei relativi contratti;
- l'individuazione, in accordo con le parti, dei requisiti che devono essere garantiti dagli operatori privati che si renderanno disponibili alla costruzione degli alloggi;
- la definizione degli standard di qualità delle costruzioni che si andranno a realizzare;
- l'individuazione dei requisiti che dovranno essere posseduti dagli utenti per accedere all'assegnazione degli alloggi;
- il monitoraggio dello sviluppo del progetto;
- la promozione di studi per la ricerca di ogni ulteriore proposta incentivante la costruzione/ recupero di case per l'affitto.

Dopo l'approvazione dell'Accordo da parte dei Consigli comunali e provinciale verrà chiesto alle Associazioni degli imprenditori ed alle organizzazioni sindacali di impegnarsi per:

- promuovere tra gli associati adeguate iniziative per dare informazione sulle molteplici convenienze insite nella partecipazione alla gestione dell'Accordo illustrato, al fine di stimolare il loro diretto intervento nella realizzazione del progetto;

- fornire, per quanto riguarda gli associati, servizi per l'attuazione delle specifiche convenzioni attuative dell'Accordo, con particolare riferimento alla ottimizzazione delle opportunità finanziarie ed alla loro sinergia.

### **B.2.7 Politiche e azioni per un policentrismo virtuoso**

Il PTCP di Bologna fornisce ai Comuni indirizzi e direttive circa il dimensionamento residenziale, da stabilire nei rispettivi PSC, non espresse in forma di quantificazione delle previsioni, a cui attenersi, ma con riferimento ad alcuni precisi requisiti prestazionali. I tre principali requisiti prestazionali sono:

- a) la dotazione di servizi presente o prevista in ciascun centro abitato;
- b) la presenza o meno di una fermata del SFM al servizio di ciascun centro abitato;
- c) il rispetto di limitazioni derivanti non solo dalla tutela delle risorse ambientali ma anche dalla salvaguardia delle aree interessate da particolari condizioni di fragilità ambientale ( con particolare riferimento al contenimento dell'ulteriore utilizzazione della aree di maggiore vulnerabilità delle falde acquifere e che concorrono all'alimentazione delle stesse).

Relativamente ai centri di pianura e quelli di montagna (complessivamente cioè alla maggior parte delle località della provincia), gli indirizzi e le direttive relative al dimensionamento dello sviluppo urbano devono essere espresse ed articolate in riferimento al grado di contestuale soddisfacimento dei primi due requisiti succitati. Lo stretto legame che viene stabilito, fra le politiche di sviluppo urbano e il grado di soddisfacimento di questi due fattori, viene motivato con l'obiettivo di **assicurare la sostenibilità degli impatti degli insediamenti sulle risorse del territorio**, tramite politiche di contenimento della dispersione insediativa e lo sviluppo di sistemi di mobilità collettiva.

A proposito della relazione tra modello insediativo e consumo di mobilità Infatti, le elaborazioni contenute nel Quadro Conoscitivo dimostrano che esiste un legame preciso fra il rango dei centri urbani, espresso dall'offerta di servizi, e le abitudini di mobilità della popolazione, e quindi il grado di impatto ambientale della mobilità indotta da ciascun centro.

Nel caso della fascia collinare il requisito dell'accessibilità ai servizi viene temperato dalla esigenza di una diffusa tutela di tutta la fascia, e nell'area della conurbazione bolognese il tema della dotazione dei servizi diventa non discriminante (essendo questa l'area maggiormente dotata di servizi sovracomunali di tutta la provincia e la regione), mentre restano, o diventano, determinanti altre tematiche di rilevanza sovracomunale, quali la congestione urbana, le esigenze ed opportunità di riqualificazione, la tutela dell'acquifero dell'alta pianura, la tutela dei residui cunei agricoli, ecc..

Il primo dei requisiti prestazionali suddetti (dotazione di servizi) costituisce un evidente riferimento al rango urbano di ciascun centro abitato, essendo (il rango) espressione non tanto della mera dimensione o entità della popolazione, quanto dell'offerta di servizi che il centro eroga ad un territorio circostante; fra dimensione demografica e offerta di servizi vi è infatti una interrelazione molto forte, ma non del tutto lineare, in quanto influenzata da altri fattori quali la morfologia del territorio e la distanza da altri centri più grandi.

Il vigente PTI, essenzialmente sulla base di un'analisi dell'offerta di alcuni principali servizi di livello sovracomunale, definiva un'esplicita gerarchia del rango urbano dei centri abitati (centri ordinatori, centri integrativi, centri di presidio), e a tale gerarchia riferiva le differenti indicazioni ai Comuni in materia di dimensionamento dello sviluppo urbano, con ciò peraltro avendo come effetto quello di cristallizzare determinate attribuzioni di rango.

Il PTCP ha svolto un'analisi molto più accurata sulla distribuzione territoriale di numerosi tipi di servizi, arrivando a georeferenziare oltre quattromila sedi di erogazione di servizi riguardanti 27 tipologie diverse di servizi (le analisi che ne conseguono sono esposte nel Quadro Conoscitivo in particolare nelle tavole da C.1.3.5 a C.1.3.11); ci sono quindi tutti gli elementi conoscitivi necessari per definire quale sia oggi il rango urbano di ciascun centro; ma le elaborazioni per il PTCP hanno messo in luce anche altri aspetti significativi:

- il carattere non statico, ma evolutivo della distribuzione territoriale dei servizi, sia nel senso della tendenza alla maggiore diffusione territoriale di alcuni tipi di servizi, sia nel senso di una riduzione della diffusione territoriale di altri tipi di servizi, per ragioni di economicità di gestione: si pensi alla riduzione che c'è stata nel numero di sedi scolastiche e nel numero di esercizi commerciali di vicinato;
- il carattere progettuale che assume la distribuzione dei servizi, e la centralità che la progettazione della rete dei servizi ha assunto nel coordinamento delle politiche comunali a livello sovracomunale, prima attraverso le AUSL, i distretti scolastici, ecc., e ora più organicamente attraverso le Associazioni di Comuni; il progetto di un assetto coordinato e sostenibile dei servizi pubblici come tema chiave del lavoro della Associazioni, ed anche come struttura portante della stessa pianificazione strutturale comunale laddove questa è stata avviata in forma associata.

Consapevoli della situazione attuale dei servizi, e quindi del rango urbano di ciascun centro abitato, e considerato anche che tali condizioni date sono modificabili solo limitatamente e lentamente, si è ritenuto di non esprimere le indicazioni ai comuni sul dimensionamento dei piani con riferimento ad un rango attribuito dal PTCP in modo statico e immutabile, ma con riferimento alla puntuale verifica, anche nel tempo, dei sopra richiamati requisiti prestazionali, nonché alla progettualità che le Associazioni intercomunali sapranno esprimere in tema di razionalizzazione e sostenibilità della parte pubblica del sistema dei servizi.

Il progetto del sistema dei servizi e la sua sostenibilità non potrà che essere uno dei temi chiave del confronto fra i Comuni e la Provincia nelle conferenze di pianificazione per la costruzione dei PSC.

### ***B.2.7.1 Politiche per il sistema insediativo della pianura***

(Territorio delle Unità di Paesaggio della Pianura, eccetto l'Unità di Paesaggio della conurbazione bolognese)

L'area della pianura bolognese ha da tempo cessato di essere una pura e semplice area di decentramento produttivo o residenziale dal capoluogo.

Il solido impianto insediativo storico costituito da cospicui centri storici e dalla diffusa maglia appoderata, la buona dotazione di servizi di base e la ridotta presenza di incompatibilità di natura ambientale hanno sostenuto e sostengono una crescita economica diffusa, che da un lato ha avuto effetti di dispersione insediativa non

sempre razionale e non sempre rispettosa dei valori paesaggistici, dall'altro ha dato luogo a una fisionomia specifica sottolineata da autonome relazioni produttive e commerciali di grande scala, che indirizzano qui ulteriori importanti opportunità insediative e di sviluppo. D'altra parte la realizzazione dell'Asse ferro-stradale cispadano a nord, il completamento e potenziamento dell'Asse della Trasversale di Pianura, la prospettiva di realizzazione del Passante autostradale nord e l'obiettivo saturazione delle potenzialità di insediamento industriale nell'hinterland bolognese delineano una spiccata vocazione di questi territori a dare risposta all'ulteriore domanda di insediamenti, in particolare per grandi insediamenti terziari e produttivi. Non mancano, in questa vasta area, residui e nuovi valori di alto contenuto paesaggistico/ambientale, spesso connessi alle profonde modifiche intervenute nei cicli produttivi agricoli e di trasformazione dei prodotti agro-alimentari, valori che possono elevare il tenore delle descritte opportunità insediative e di sviluppo, attraverso progetti di recupero, valorizzazione e messa in rete.

La pianificazione provinciale ha da tempo riconosciuto un nuovo ruolo strategico al territorio della pianura, da un lato assegnando alla rete dei più solidi centri urbani un ruolo primario nell'articolazione policentrica del sistema insediativo metropolitano, dall'altro riconoscendo al territorio rurale di pianura il ruolo di risorsa strategica, sia per la produzione agricola, sia per l'integrazione dell'offerta ambientale per la popolazione urbana.

Oggi questo ruolo viene ulteriormente rafforzato nel modello di assetto strategico che si propone, attribuendo alle maglie della "grande rete" infrastrutturale del PRIT (il passante autostradale nord, il corridoio della Trasversale di Pianura e le bretelle nord-sud che lo connettono al corridoio storico dello sviluppo regionale, quello della Via Emilia) non semplicemente il significato di assi viari, pur importanti, ma il significato di ossatura portante delle nuove quote di sviluppo industriale, logistico e commerciale (vedi anche al precedente punto B 2.4).

Si individuano le seguenti **politiche** e indirizzi a cui orientare le diverse **azioni** e interventi settoriali:

- a) Sviluppare la rete insediativa e produttiva nella sua struttura policentrica e nelle sue proiezioni e gravitazioni extraprovinciali. Sviluppare in particolare la qualità, completezza e attrattività dell'offerta urbana dei centri maggiori, attraverso l'estensione della gamma di servizi pubblici e privati, l'iniziativa culturale, l'animazione urbana;
- b) Sviluppare la dotazione e razionalizzare la dislocazione dei servizi specialistici e di interesse sovracomunale, scolastici e formativi, culturali, sportivi e ricreativi, sanitari e assistenziali, ecc. attraverso accordi alla dimensione territoriale delle Associazioni di Comuni;
- c) Concentrare in particolare l'offerta di aree specializzate per attività produttive (manifatturiere, commerciali e logistiche) negli ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovracomunale suscettibili di sviluppo;
- d) Privilegiare la **riqualificazione urbana**, il recupero del patrimonio edilizio storico concentrato e sparso, il riuso delle aree urbanizzate dimesse;

- e) Assicurare una stretta **coerenza** fra le politiche dei **servizi pubblici**, **l'accessibilità** con la rete del Servizio Ferroviario Metropolitano e le eventuali scelte urbanistiche di **espansione urbana**, con l'obiettivo di ridurre al minimo la necessità dell'uso dell'automobile per gli spostamenti a maggiore frequenza. Ciò richiede di:
- concentrare gli ambiti per nuovi insediamenti urbani essenzialmente presso i centri abitati dotati sia di una stazione del SFM, sia di una gamma completa dei servizi di base a maggiore frequenza d'uso, fra i quali si indicano in particolare il ciclo completo della scuola dell'obbligo, le medie strutture di vendita di alimentari, sportello bancario, servizi sanitari e socio-assistenziali di base, sia, infine, di servizi di livello sovracomunale, con particolare riferimento alle scuole medie superiori;
  - consentire un'espansione residenziale strettamente contenuta presso quei centri abitati dotati della gamma completa dei servizi di base ma privi del SFM, nonché presso quei centri serviti dal SFM e non dotati di una gamma completa dei servizi di base ma quanto meno di alcuni servizi minimi, fra i quali si indica il ciclo della scuola dell'obbligo;
  - per i restanti centri: limitare lo sviluppo urbano esclusivamente alle opportunità offerte dal recupero degli insediamenti esistenti.
- f) Concentrare in particolare la dislocazione di funzioni urbane che generano origini e destinazioni di spostamenti in prossimità delle fermate del SFM;
- g) Contenere la sottrazione di suoli agricoli per usi urbani almeno per gli ambiti ad alta vocazione produttiva agricola; collocare gli eventuali ambiti per nuovi insediamenti in stretta contiguità con le aree urbane e minimizzando la frammentazione delle aziende agricole;
- h) Nelle fasce pedecollinari occidentale ('Bazzanese') e orientale ('Via Emilia'), contenere in particolare l'ulteriore utilizzazione urbana di aree ricadenti nelle porzioni dei conoidi a vulnerabilità alta o elevata;
- i) Costruire specifici progetti di recupero e valorizzazione per funzioni idonee di valenza metropolitana per i più grandi e pregevoli complessi immobiliari di valore storico-architettonico, con particolare riferimento alle ville e palazzi signorili e relativi sistemi di campagna-parco;
- j) Distribuire nel tempo l'attuazione delle aree edificabili attraverso una programmazione pluriennale concertata; laddove sono formate le Associazioni di Comuni, tale programmazione va concertata a livello di Associazione intercomunale;
- k) Per quanto riguarda l'attuazione delle previsioni urbanistiche già contenute nei PRG vigenti all'adozione delle presenti norme, si richiamano gli accordi fra i Comuni stessi e la Provincia già sottoscritti, e si indirizzano i Comuni, in sede di revisione dei piani, a verificare l'idoneità di ciascuna delle previsioni in essere non attuate rispetto all'esigenza di concentrare l'offerta secondo i criteri che precedono.

### ***B 2.7.2 Politiche per il sistema insediativo dell'area conurbata bolognese e del suo territorio rurale periurbano***

Il territorio di questa Unità di Paesaggio comprende buona parte dell'area conurbata bolognese e raccoglie e somma buona parte delle condizioni di più intensa conflittualità fra sistema insediativo e sistema ambientale:

- comprende un numero molto elevato di posti di lavoro rispetto alla popolazione, in particolare nei settori del terziario, e comprende gran parte dei maggiori attrattori urbani (poli funzionali), che sono destinati peraltro a consolidarsi e svilupparsi nelle loro collocazioni;
- determina quindi la massima concentrazione di domanda di mobilità, con le conseguenze di diffusa congestione della rete viaria urbana e suburbana, e di conseguente maggiore inquinamento dell'aria e acustico;
- rispetto alla dimensione della domanda di mobilità l'area presenta un marcato deficit infrastrutturale, che riguarda in particolare la completa assenza di sistemi moderni ed efficaci di trasporto collettivo urbano e di bacino, ma riguarda anche le esigenze di completamento/potenziamento delle infrastrutture viarie primarie;
- comprende quasi per intero i conoidi del Reno-Lavino e del Savena-Idice che sono di gran lunga i conoidi più urbanizzati ed impermeabilizzati dell'intera regione; comprende inoltre le aree di maggiore sfruttamento delle risorse idriche sotterranee, con le note conseguenze di abbassamento della falda e subsidenza;
- comprende le principali situazioni in cui lo sviluppo urbano ha nel tempo eroso anche aree di pertinenza fluviale e i margini delle pendici collinari;
- in proporzione alla massa effettiva di utenti dell'area (popolazione residente più le diverse popolazioni fluttuanti) presenta minori dotazioni di aree per servizi pubblici e spazi collettivi.

Le previsioni dei PRG vigenti contengono ancora forti previsioni di incremento del carico urbano e ancora maggiori sono le ulteriori potenzialità derivanti dalla trasformazione di aree insediate dismesse o dismettibili (ferroviarie, demaniali, industriali). Come già si affermava nel PTI si hanno nell'area centrale condizioni "che rendono già oggi non agevole né scontata la conservazione di soglie accettabili di equilibrio ambientale, di congestione, di qualità urbana".

Qui pertanto non si riconosce alcuno spazio per politiche insediative di natura quantitativa/espansiva. Le politiche da perseguire riguardano la qualità dell'offerta urbana, la qualità delle trasformazioni degli insediamenti esistenti, il controllo degli incrementi di densità e di carico urbanistico che le trasformazioni determinano dal punto di vista della loro sostenibilità complessiva.

Le **politiche e le azioni** per il sistema insediativo sono quindi esprimibili nei seguenti punti:

- a) Valorizzare il Centro Storico di Bologna, quale luogo focale dell'offerta di qualità urbana, dell'offerta culturale, dell'offerta commerciale, per i residenti dell'intera area metropolitana, per gli utenti della città e per il turismo. Ciò richiede il recupero di qualità del sistema degli spazi pubblici e collettivi attraverso la riduzione della pressione del traffico e del livello di inquinamento acustico e atmosferico, il superamento di fenomeni di degrado fisico e sociale, il ripristino di condizioni di

- vivibilità e vivacità degli spazi urbani pubblici e privati e di condizioni di sicurezza e gradevolezza della mobilità a piedi e in bicicletta;
- b) Valorizzare gli ulteriori luoghi urbani dotati di centralità e di identità, attraverso progetti urbani che ne recuperino i connotati storici e ne accrescano la complessità funzionale e l'attrattività: in primo luogo le aree urbane centrali degli altri comuni attorno al capoluogo, nonché i nuclei insediativi di impianto storico inglobati nella prima periferia del capoluogo, quali: Bolognina, Corticella, Borgo Panigale, ecc.;
- c) Evitare in linea di massima l'ulteriore espansione degli insediamenti urbani su aree non ancora urbanizzate e non ancora destinate ad essere urbanizzate secondo gli strumenti urbanistici vigenti, salvo che per opere non diversamente localizzabili;
- d) Per gli ambiti urbani consolidati, ossia non interessati da interventi di riqualificazione urbana, evitare in generale l'incremento della densità insediativa, relazionando le possibilità di intervento edilizio alle densità in essere;
- e) Per i quartieri e le zone urbane storicamente connotate da un mix funzionale di residenze e di attività produttive, evitare la progressiva perdita di complessità funzionale, favorendo, ove possibile, il reinsediamento di attività economiche compatibili al posto delle attività manifatturiere che eventualmente si delocalizzino;
- f) Sviluppare programmi di riqualificazione urbana mirata, rivolti sia all'ammodernamento dei quartieri residenziali di più vecchio impianto, sia ad una utilizzazione differenziata delle ampie opportunità di riuso e di trasformazione offerte dalle aree dismesse o smettibili (ferroviarie, militari o industriali); negli interventi di trasformazione si dovranno perseguire requisiti:
- di qualità ecologica: occorre in ogni intervento ripristinare quote significative di superfici permeabili a verde; gli interventi più cospicui devono inoltre contribuire alla formazione di dotazioni ecologiche per la città e, ove possibile alla formazione di corridoi ecologici urbani connessi con le reti ecologiche periurbane;
  - di qualità sociale, attraverso un'offerta significativa di alloggi in affitto e di edilizia residenziale con connotati sociali;
  - di qualità della morfologia urbana, attraverso densità edilizie più contenute rispetto al contesto, maggiore integrazione morfologica e funzionale dei nuovi interventi rispetto al contesto circostante, multifunzionalità;
  - di qualità ambientale: le trasformazioni urbane devono evitare di determinare o incrementare livelli di conflitto con recettori sensibili (scuole, ospedali, parchi, ecc.); devono evitare l'incremento della popolazione esposta a sorgenti inquinanti; il rispetto delle soglie di clima acustico va assicurato senza ricorrere a barriere di pannelli artificiali;
  - di qualità del sistema dei servizi: le trasformazioni urbane devono contribuire efficacemente al recupero dei deficit di aree per attrezzature pubbliche e spazi collettivi qualora la zona urbana circostante in cui ricadono presenti delle sottodotazioni; ciò è particolarmente rilevante per le aree centrali e della prima periferia del comune di Bologna;
  - di coerenza con la rete del trasporto collettivo, attraverso una preferenziale contiguità dei nuovi carichi insediativi con le fermate del SFM o del tram-metrò.

Per ogni intervento significativo di riqualificazione urbana dovrebbe essere stilato un bilancio dei benefici e dei miglioramenti attesi in relazione a ciascuno dei temi sopraelencati.

- g) Organizzare la mobilità privilegiando le modalità di spostamento più sostenibili per recuperare standard accettabili di salubrità dell'aria e del clima acustico: favorire in particolare le modalità di spostamento non motorizzate e la sicurezza dei pedoni;
- h) Limitare e controllare le possibilità di accesso e di sosta dei veicoli nelle aree centrali; razionalizzare e organizzare la distribuzione di merci nelle aree urbane;
- i) Tutelare e valorizzare i residui cunei agricoli del territorio rurale perturbano;
- j) Conservare le residue visuali libere dalla viabilità verso il paesaggio agricolo o collinare, evitando ogni intervento o utilizzazione, anche non urbana, che possa disturbare il rapporto visivo, nonché le residue discontinuità fra aree urbane;
- k) Aumentare le dotazioni ecologiche, con particolare riferimento alle: fasce di salvaguardia, mitigazione e ambientazione attorno alle principali infrastrutture, all'incremento della biomassa nelle aree verdi pubbliche e private urbane e periurbane, alla realizzazione di micro-aree ad evoluzione naturale all'interno dei parchi urbani e nel territorio rurale perturbano;
- l) Distribuire nel tempo l'attuazione delle aree edificabili attraverso una programmazione pluriennale concertata; laddove sono formate le Associazioni di Comuni, tale programmazione va concertata a livello di Associazione intercomunale;
- m) Per quanto riguarda l'attuazione delle previsioni urbanistiche già contenute nei PRG vigenti all'adozione delle presenti norme, si richiamano gli accordi fra i Comuni stessi e la Provincia già sottoscritti, e si indirizzano i Comuni, in sede di revisione dei piani, a verificare l'idoneità di ciascuna delle previsioni in essere non attuate rispetto agli indirizzi che precedono.

### ***B.2.7.3 Politiche per il sistema insediativo della città di Imola***

Il sistema insediativo Imolese struttura un'area vasta che interessa ampi territori delle province romagnole ed è quindi porta naturale di connessione fra Bologna e la Romagna.

Rafforzatosi sensibilmente nell'ultimo decennio, sotto il profilo residenziale e produttivo, presenta una propria identità peculiare derivante:

- dalla caratterizzazione manifatturiera dovuta al peso, alla competitività e dinamicità dei suoi comparti produttivi;
- dalla migliore qualità ambientale di un sistema insediativo non ancora investito da evidenti fenomeni di congestione e di conflittualità con il contesto ambientale;
- dalla presenza al contorno di un'agricoltura fiorente sia in pianura che nelle colline, connotata da produzioni tipiche e tendenti alla conversione in biologico;
- dalla presenza di alcune strutture di eccellenza (Autodromo di Imola, strutture sanitarie qualificate, Parco dell'innovazione, strutture logistiche, ecc.);
- dalla posizione geografica che potrà sviluppare ulteriori potenzialità nell'ambito di nuovi corridoi logistici, colleganti la "Via Adriatica" all'Asse del Brennero, verso il Centro Europa.

---

Per la città di Imola, il PTCP formula i seguenti indirizzi e criteri a cui orientare la pianificazione comunale e le azioni e interventi settoriali che interessano gli insediamenti urbani:

- a) Sviluppo delle funzioni economiche manifatturiere, logistiche, commerciali e di servizio;
- b) Rafforzamento delle dotazioni di funzioni urbane superiori e di servizi alle imprese, anche attraverso forme di integrazione e cooperazione con i corrispondenti poli funzionali bolognesi (Università, Fiera, ecc.): le opportunità strategiche sono rappresentate dal progetto di 'Parco dell'innovazione' nell'area dell'ex-ospedale psichiatrico dell'Osservanza, e dalla riqualificazione delle vecchie aree produttive all'intorno della stazione ferroviaria;
- c) Sviluppo dell'offerta di servizi scolastici e formativi e creazione di un polo formativo "forte" a Imola e nel Circondario attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati interessati;
- d) Orientamento verso l'esaurimento della fase espansiva dello sviluppo urbano, con particolare riferimento allo stretto contenimento dell'ulteriore impermeabilizzazione nelle aree ad alta o elevata vulnerabilità del conoide del Santerno, e all'esclusione dell'ulteriore urbanizzazioni nella fascia collinare e dei terrazzi connessi;
- e) Riqualificazione urbana indirizzata ad obiettivi:
  - di qualità ecologica: recupero di quote significative di superfici permeabili a verde,
  - di qualità urbana: valorizzazione del sistema di spazi collettivi, creazione di nuovi spazi per l'animazione urbana, i servizi, le attività commerciali, culturali, ricreative;
  - di qualità sociale: offerta di alloggi in affitto e di edilizia residenziale a carattere sociale;
- f) Sviluppo dell'offerta turistica attraverso il rafforzamento dei rapporti fra autodromo di Imola e Fiera di Bologna, al fine di aumentare l'offerta complessiva di manifestazioni fieristiche, culturali, sportive e promozionali, in ambito imolese.

#### ***B.2.7.4 Politiche per il sistema insediativo della collina e della montagna***

L'area appenninica bolognese ha superato ormai da molti anni la fase dell'impoverimento demografico e della marginalizzazione economica che caratterizzarono i decenni del dopoguerra. Grazie a un crescente flusso migratorio positivo, che interessa tutti i comuni, e ai corridoi infrastrutturali che la attraversano, la collina e la montagna bolognesi hanno raggiunto livelli di integrazione funzionale ed economica con il sistema urbano bolognese/imolese ed anche con quello toscano (sistema Firenze-Prato-Pistoia) molto più avanzati rispetto alle altre realtà appenniniche emiliane, un livello di integrazione destinato ad aumentare ulteriormente in connessione con gli ulteriori potenziamenti infrastrutturali che si prospettano nei prossimi anni.

Il sistema insediativo e l'economia montana tradizionale si sono ormai estesamente riconvertiti in un sistema integrato nel quale le attività agricole, artigianali e industriali si compenetrano con le attività turistiche e commerciali e con gli usi del territorio riferibili ai traffici e al tempo libero.

Con il procedere, prima nella collina e poi nella media montagna, di dinamiche economiche e insediative tipiche delle aree di cintura metropolitane:

- presenze industriali consistenti e dinamiche;
- un crescente flusso migratorio positivo che interessa ormai quasi tutti i comuni;
- esteso recupero del patrimonio edilizio rurale precedentemente abbandonato;
- tendenza all'ulteriore erosione ambientale da parte dello sviluppo insediativo (infrastrutture, attività estrattive, nuove urbanizzazioni).

si può ormai affermare che il ruolo della montagna bolognese non è più quello di un'area 'interna', ma quello di un grande 'bacino periurbano' con un'economia variegata sempre più integrata con l'economia dei sistemi urbani e sempre più portata alla soddisfazione di domande e bisogni della popolazione urbana.

La trasformazione e il livello di integrazione socio-economica non è peraltro uniforme su tutto il territorio e non è privo di aree di 'sofferenze': aree di residua marginalità permangono nelle parti alte più distanti dai corridoi infrastrutturati.

Il sistema agricolo è estesamente destrutturato e residuale in parti estese della montagna centrale, ma permane vitale grazie a produzioni di qualità in estesi ambiti collinari.

Indipendentemente dalla 'forza' relativa che esprimono nelle diverse parti della montagna, il settore agricolo e il settore forestale non costituiscono più le attività ordinatrici dei sistemi economici montani.

Pur frammentate e parzialmente compromesse da un carico antropico cospicuo in rapporto alla fragilità del territorio (l'impronta antropica oggi è largamente superiore a quella sostenuta dal territorio montano in qualunque epoca passata), le risorse ambientali locali, complessivamente riconducibili alle qualità dei contesti collinari e montani, rimangono pregevoli e alimentano segmenti economici propri: il turismo e il tempo libero, alcune produzioni agricole di qualità, il commercio e l'artigianato alimentati dai elevati flussi di transito e dalle presenze stagionali e dei week-end.

Anche i segmenti economici più connaturati al contesto ambientale, come il turismo, attraversano peraltro fasi sofferte riconducibili all'invecchiamento di talune tipologie di strutture e all'emergere della concorrenza di nuovi territori, ciò che richiede di innovare le forme di offerta e di promozione dell'offerta, in particolare in connessione con la multifunzionalità del settore agricolo che si apre nel nuovo quadro normativo.

Oggi le rivoluzioni tecnologiche in corso disegnano uno scenario ne quale mutano profondamente i fattori di localizzazione e di competitività delle attività economiche; i medesimi fattori ambientali che nel passato hanno costituito vincoli di accessibilità e hanno determinato la marginalizzazione della montagna si stanno tramutando in vantaggi competitivi dovuti alla migliore qualità ambientale (ove questa sia stata e sia salvaguardata).

Le chiavi di un nuovo assetto sostenibile per l'area montana sono da ricercare nell'equilibrio e nell'integrazione fra le attività economiche tradizionali da sostenere e da orientare maggiormente alla compatibilità ambientale, l'elevata domanda insediativa, che se non strettamente governata rischia di compromettere ulteriori risorse, e una qualità ambientale e paesaggistica che è ormai il fattore di produzione

primario di un'economia sempre più orientata verso i servizi (turismo, tempo libero, sport, servizi sanitari e sociali, servizi per la terza età, attività culturali, ecc.).

Dalle linee evolutive più sopra indicate relativamente al ruolo del sistema montano si attendono dirette ricadute sull'aspetto paesaggistico ed ecologico. Da una nuova economia, non più 'montana' (nel senso di marginale), ma strettamente coerente con il contesto ambientale montano e con le sue relazioni anche interprovinciali, ci si deve attendere quella attenzione alla manutenzione del territorio, alla qualità insediativa, al ripristino di varietà ecologica che l'economia tradizionale non garantisce più.

In questa direzione si individuano le seguenti politiche, differenziate per le due principali fasce territoriali, a cui orientare le diverse azioni e interventi settoriali.

Per il territorio delle Unità di Paesaggio della **collina**:

- a) Valorizzazione delle le funzioni coerenti e compatibili con le specifiche condizioni di carattere geomorfologico, socio-economico e paesaggistico:
  - in primo luogo la funzione di riequilibrio ecologico per compensare la forte densità insediativa della fascia pedemontana sottostante,
  - la funzione paesaggistica, con riferimento a tutto il territorio ma in particolare alla fascia che comprende i primi versanti collinari visibili dalle zone urbane e dalle infrastrutture della pedecollina e di fondovalle, che costituiscono la 'cornice' paesaggistica delle aree più densamente urbanizzate,
  - la funzione 'turistica' riferita alle attività del tempo libero della popolazione urbana,
  - la funzione di area residenziale di qualità;
- b) Sviluppo diffuso delle attività economiche e di servizio connesse alla fruizione delle risorse ambientali;
- c) Valorizzazione delle aree fluviali e perifluviali (Reno, Savena , Idice, Sillaro, Santerno, Samoggia, Lavino) anche in funzione della fruizione da parte dell'utenza urbana;
- d) Per quanto riguarda le politiche di sviluppo urbano:
  - promozione della riqualificazione urbana; in particolare attraverso la riconversione degli insediamenti produttivi dismessi, per residenza, servizi e attività economiche compatibili qualora collocati all'interno o a ridosso di aree urbane residenziali, o ancora per attività produttive o terziarie negli altri casi,
  - esclusione dell'ulteriore espansione urbana per la residenza nei sistemi urbani delle valli del Lavino, dello Zena, dell'Idice, del Sillaro, dotati di una debole infrastrutturazione per la mobilità di cui non è possibile o comunque non previsto il potenziamento, nonché nei piccoli nuclei di crinale,
  - indirizzo prevalente alla riqualificazione urbana nei sistemi vallivi fortemente infrastrutturati ed insediati del Reno e del Savena (comuni di Pianoro e Sasso Marconi) evitando l'ulteriore utilizzazione urbana di suoli non urbani salvo che per opere non diversamente localizzabili e salvo che si tratti di aree servite da stazioni del SFM,
  - contenimento dell'ulteriore espansione urbana negli altri sistemi vallivi (Samoggia e Santerno) evitando comunque ogni ulteriore utilizzazione urbana di aree di pertinenza fluviale salvo che per opere non diversamente localizzabili;

- e) Distribuzione nel tempo dell'attuazione delle aree edificabili attraverso una programmazione pluriennale concertata; laddove sono formate le Associazioni di Comuni, tale programmazione va concertata a livello di Associazione intercomunale. A questo fine occorre inserire nei PSC la definizione del tetto massimo di nuova offerta edilizia da rispettare in ciascun POC e le condizioni di sostenibilità dei nuovi insediamenti, e in sede di POC occorre verificare preventivamente le condizioni di sostenibilità di ciascun nuovo insediamento;
- f) Per quanto riguarda l'attuazione delle previsioni urbanistiche già contenute nei PRG vigenti all'adozione delle presenti norme, si richiamano gli accordi fra i Comuni stessi e la Provincia già sottoscritti, e si indirizzano i Comuni, in sede di revisione dei piani, a verificare l'idoneità di ciascuna delle previsioni in essere non attuate rispetto agli indirizzi che precedono.

Per il territorio delle Unità di Paesaggio della **montagna**:

- a) Consolidamento della gamma dei servizi di attrazione sovracomunale presso i capisaldi principali di Porretta Terme, Vergato e Castiglione dei Pepoli, e secondariamente Loiano;
- b) Qualificazione in particolare del polo produttivo dell'Alto Reno e del polo urbano di Porretta, inteso come sistema insediativo unitario del fondovalle da Silla a Ponte della Venturina, attraverso:
  - la tenuta del distretto manifatturiero anche quale freno allo sviluppo di pendolarismi a più lungo raggio verso la pianura,
  - la difesa e diversificazione del ruolo commerciale del centro storico e l'integrazione anche con nuovi servizi di attrazione a supporto dell'economia turistica,
  - la valorizzazione delle attività termali, delle attività ricettive connesse e delle ulteriori funzioni correlate insediabili nell'area presso la ex-sottostazione elettrica, considerate nel loro insieme come polo funzionale, di cui all'art. 9.4;
- c) Sostegno alle diverse forme ed ai diversi segmenti dell'economia turistica, attraverso lo sviluppo diffuso delle attività economiche e di servizio connesse all'utenza turistica ed escursionistica e alla popolazione stagionale, nonché a flussi turistici organizzati di carattere culturale a valenza europea;
- d) Promozione e indirizzo prioritario agli interventi di riqualificazione urbana, al recupero e riuso del patrimonio edilizio storico, al riuso delle aree urbanizzate dismesse, alla riqualificazione dei campi base delle infrastrutture storiche, come contenitori del sapere;
- e) Sviluppo residenziale in risposta alla domanda di residenza di qualità che proviene dalla conurbazione sottostante, oltre che attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente, anche attraverso eventuali integrazioni e crescita dei centri abitati, alle seguenti condizioni:
  - una precisa coerenza fra le politiche dei servizi pubblici, le condizioni di accessibilità e le eventuali scelte urbanistiche di espansione urbana, con l'obiettivo di ridurre al minimo gli ulteriori carichi inquinanti e la necessità di utilizzo dell'automobile per gli spostamenti di maggiore frequenza. Ciò richiede di:

- concentrare prioritariamente le scelte di espansione urbana (ambiti per nuovi insediamenti) esclusivamente attorno ai centri urbani dotati almeno di una gamma minima di servizi (scuola elementare e materna, un minimo di varietà di esercizi di vicinato, farmacia, sportello bancario o ufficio postale...), con preferenza per i centri dotati anche di servizi di base sanitari e socio-assistenziali, e con preferenza per i sistemi vallivi del Reno e del Setta, in quanto serviti dal SFM,
  - per i centri non dotati della gamma minima essenziale di servizi, va dato particolare vigore alle politiche del recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, nonché alle politiche di mobilità e per i servizi alle famiglie;
  - una precisa coerenza fra le politiche di tutela idrogeologica e dei sistemi fluviale e gli insediamenti urbani, evitando ogni intervento che possa peggiorare le condizioni di sicurezza dei versanti, ogni ulteriore artificializzazione degli alvei fluviali, ogni ulteriore utilizzazione urbana di aree di tutela fluviale o di pertinenza fluviale salvo che per opere non diversamente localizzabili, nei limiti di cui agli artt. 4.3 e 4.4,
  - la verifica di non dare luogo ad un eccessivo incremento di carico sulle reti viarie e sulle reti tecnologiche rispetto alla capacità delle reti stesse e degli impianti di depurazione,
  - la verifica che non vengano intaccate risorse ambientali integre,
  - un dimensionamento complessivo comunale delle nuove previsioni non superiore alla produzione di nuovi alloggi registrata negli ultimi dieci anni,
  - e, infine, la riproposizione di modalità aggregative e tipologie rispettose dei caratteri tradizionali degli insediamenti e del paesaggio;
- f) Per i centri abitati con più spiccata vocazione turistica montana le politiche urbane vanno rivolte a sostenere e qualificare l'offerta turistica, attraverso:
- lo sviluppo della ricettività, delle attività culturali ricreative, ristorative e sportive,
  - gli interventi per la qualificazione degli spazi urbani e l'arredo,
  - il sostegno e la qualificazione dell'offerta commerciale e di servizi artigianali alla persona,
  - il calendario di iniziative di animazione,
  - l'organizzazione della promozione e della commercializzazione del prodotto turistico.

Per quanto riguarda le attività economiche industriali e artigianali, nel territorio montano e in quello collinare, in relazione alle particolari caratteristiche territoriali, il PTCP non individua ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovracomunale suscettibili di sviluppo, considerando inopportuno predisporre a priori, sia in fase di pianificazione provinciale che di pianificazione comunale strutturale, un'offerta insediativa concentrata per una domanda insediativa non ancora espressa e valutabile, e che tende a presentarsi non in forma concentrata ma diffusa.

Nel territorio collinare e montano la Provincia si impegna a favorire il consolidamento e la compatibilizzazione delle attività produttive in essere, nonché, nel territorio **montano**, anche lo sviluppo di nuovi progetti di impresa per attività produttive di piccola e media dimensione, a condizione che rispondano ai seguenti criteri:

- 
- comportino impatto modesto sul sistema dei trasporti, e in particolare il movimento merci non dia luogo a significativi peggioramenti delle condizioni di qualità acustica e atmosferica e di sicurezza nei centri abitati eventualmente attraversati;
  - non comportino particolari problematiche rispetto al reperimento delle materie prime e allo smaltimento dei reflui e dei rifiuti;
  - comportino impatti modesti dal punto di vista della percezione del paesaggio, e in particolare non compromettano con insediamenti isolati contesti paesaggistici integri;
  - siano preferibilmente riferite all'utilizzazione di risorse locali e/o di tecnologie leggere in settori innovativi.

Si individua nell'Accordo di programma la procedura più idonea per rispondere con efficacia e tempestività agli specifici progetti imprenditoriali che verranno presentati e per effettuare una valutazione condivisa della loro compatibilità rispetto ai criteri suddetti.

#### ***B.2.7.5 Politiche per i servizi e le attrezzature collettive***

E' ampiamente condivisa la consapevolezza che il territorio della provincia di Bologna presenta un'offerta di servizi pubblici consolidata e di alto livello sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, tanto da fornire risposta anche a segmenti di utenza extralocale, e che l'offerta di servizi rappresenta anche un settore economico trainante dell'economia locale, nel quale si sono accumulate nel tempo ingenti risorse di capitale fisso ed umane.

Tuttavia, pur a partire da una situazione solida, non mancano anche in questa fase opportunità ed esigenze di razionalizzazione o riorganizzazione gestionale e logistica di segmenti importanti dell'offerta pubblica, che vanno affrontati con una visione non strettamente settoriale, ma conscia dei potenziali effetti territoriali e delle sinergie da cogliere con le politiche per il sistema insediativo e con l'assetto delle infrastrutture. Si segnalano in particolare, per i potenziali effetti sul territorio: la riforma dei cicli scolastici di base (ancorché attualmente sospesa) e l'allungamento dell'obbligo scolastico, la riforma dei servizi di assistenza sociale (legge 328/2000), la riforma dei servizi per il lavoro, la riorganizzazione distrettuale della AUSL unica bolognese - fermo restando la valorizzazione dell'Ausl imolese - la tendenza comune a tutti i settori verso un sistema di offerta misto pubblico e privato, complementare e competitivo.

#### ***Obiettivi specifici***

- Razionalizzare la distribuzione territoriale di ciascun tipo di servizio secondo criteri di efficacia dell'offerta in relazione alle caratteristiche e alla dislocazione della domanda, di integrazione intersettoriale dell'offerta, e di efficienza ed economicità gestionale;
- Migliorare l'accessibilità di tutti i cittadini ai servizi, privilegiando le modalità di spostamento meno impattive: in particolare la mobilità non motorizzata per i servizi di base a larga diffusione e il trasporto collettivo per i servizi a minore diffusione;
- Migliorare le condizioni di qualità del contesto ambientale delle sedi di servizi che implicano permanenza (qualità dell'aria, clima acustico, campi elettromagnetici);

- Con riguardo alla dotazione quantitativa di aree per attrezzature e spazi collettivi si confermano per tutti i comuni i valori-obiettivo minimi di riferimento stabiliti dalla L.R. 20/2000 art. A-24.

***Politiche riguardo alla dotazione di aree per attrezzature e spazi collettivi***

- Per i pochi comuni che non hanno ancora raggiunto una dotazione attuata pari a 30 mq. di aree pubbliche per abitante effettivo e potenziale, occorre perseguire il superamento del deficit di dotazione, in particolare orientando a questo obiettivo il recupero di aree dismesse e i Programmi di Riqualificazione Urbana;
- Per i comuni di Bologna e di Imola occorre in particolare definire obiettivi di dotazione articolati secondo una suddivisione del territorio in unità urbanistiche elementari e commisurati alle esigenze della effettiva popolazione di utenti giornalieri della città (che nel caso del comune di Bologna è quantificabile nel complesso in non meno di 600.000 persone). Sulla base degli obiettivi di dotazione così definiti ed articolati occorre sviluppare una politica credibile di recupero dei deficit attraverso una pluralità di possibili strumenti (interventi di riqualificazione urbana, trasferimento di diritti edificatori, ecc.) ivi compreso il ricorso all'esproprio ove conveniente;
- Per tutti gli altri comuni le politiche da perseguire riguardano prevalentemente la razionalizzazione e qualificazione delle dotazioni in essere o previste, generalmente adeguate o più che adeguate sul piano quantitativo.

***Politiche per i servizi di rilievo sovracomunale e relativi criteri di localizzazione***

- Per quanto riguarda l'organizzazione territoriale per la gestione dei servizi si esprime l'orientamento a razionalizzare le attuali articolazioni in ambiti sovracomunali, puntando, in linea di tendenza ad un'articolazione che sia il più possibile omogenea per i diversi settori (distretti scolastici, distretti sanitari, 'piani di zona' per gli interventi e i servizi sociali e socio-assistenziali, bacini per l'impiego) e che tenga conto, ove ragionevole, delle forme associative intercomunali che si sono formate;
- Per le sedi dei servizi di rilievo sovracomunale le politiche di dislocazione territoriale devono essere coerenti con le politiche espresse riguardo all'evoluzione del sistema insediativo ( punti da B2.7.1 a B2.7.4) e con l'assetto previsto delle reti infrastrutturali per la mobilità collettiva e individuale (punti C2.2, C2.3 e C2.4 che seguono) e devono tenere conto di uno scenario demografico che vede la progressiva tendenza alla stabilizzazione della popolazione nell'area centrale bolognese e l'ulteriore crescita nella pianura, nell'area imolese e nella montagna;
- In particolare per i servizi scolastici superiori all'obbligo: laddove, rispetto alle dislocazioni attuali, si manifestino esigenze di razionalizzazione logistica o ridislocazione, devono essere privilegiate localizzazioni in stretta contiguità con punti di fermata del SFM o dei sistemi di trasporto urbano tram-metrò, per massimizzare l'utilizzo del trasporto pubblico;
- Per i servizi sanitari ospedalieri, laddove si manifestino opportunità di decentramento di servizi dai grandi poli ospedalieri urbani di Bologna sono da privilegiare rilocalizzazioni a qualificazione dei presidi ospedalieri della pianura (S.Giovanni in P, Budrio, Bentivoglio e Bazzano), fermo restando quanto indicato

al primo capoverso del precedente punto B.2.2.5, in relazione agli obiettivi di valorizzazione e potenziamento dei presidi sanitari dell'ambito imolese,

- Per i servizi sociali e socio-sanitari: utilizzare i Piani di Zona come strumento per favorire, a livello distrettuale, il riordino, il potenziamento e la messa in rete di servizi e interventi in modo da programmarli e realizzarli secondo un'ottica sistemica, in particolare valorizzando tutte le forme di solidarietà presenti nel territorio e promuovendo le risorse della comunità;
- Per i servizi connessi alle attività culturali e del tempo libero (a parte i grandi poli attrattivi integrati, per i quali si rimanda al punto B2.2.1 - poli funzionali) le linee di indirizzo comprendono il rafforzamento e la proiezione internazionale delle grandi istituzioni ed attrezzature culturali di Bologna e di Imola, la tendenziale diffusione policentrica dei servizi di base, il sostegno alla particolare valorizzazione delle attrezzature ed attività culturali e del tempo libero a Porretta Terme e Castel S.Pietro Terme in relazione alle sinergie con le relative vocazioni turistiche e salutistiche.

#### **B.2.7.6 Politiche per gli insediamenti rurali e le attività agricole**

Il territorio rurale è identificato dall'insieme del territorio non urbanizzato<sup>14</sup>, comprensivo anche degli insediamenti e delle infrastrutture che non alterano le caratteristiche di dominanza del territorio rurale stesso<sup>15</sup>.

Gli ultimi decenni hanno visto una tendenza all'abbandono delle aree marginali del territorio rurale e un generale decremento delle attività agricole. Questo denota una crisi del settore che inevitabilmente si riflette anche sulla qualità ambientale e socio-economica, per effetto o dell'abbandono, o di una eccessiva artificializzazione tendenzialmente ancora in atto. Diventa di conseguenza indispensabile attivare politiche di salvaguardia del valore ambientale e di rilancio e svecchiamento dell'attività economica. In sintesi il territorio rurale necessita di integrare e rendere coerenti politiche volte a garantire lo sviluppo di attività sostenibili sotto il profilo socio-economico ed ambientale con politiche volte a salvaguardare il valore naturalistico e paesaggistico del territorio.

La L.R. 20 /2000, nel Capo A-IV richiede al PTCP di individuare gli ambiti agricoli previsti dalla stessa legge. A questo proposito dalle analisi del Quadro Conoscitivo e dagli elementi indicatori che ne emergono, si evince in termini di estrema sintesi una duplice natura del territorio rurale: una ad alta vocazione produttiva e l'altra di maggiore rilievo paesaggistico. Non si tratta di un dualismo netto tra tipologie di territorio ove predominano nettamente gli aspetti produttivi o gli aspetti paesaggistico naturalistici, ma di macro-ambiti rurali ove l'uno o l'altro aspetto risulta prevalere. E' infatti solo al livello del PSC che sarà possibile delimitare definitivamente tali ambiti , come la L.R.20/2000 prevede espressamente.

<sup>14</sup> Al comma 1 dell'Art. A16 della L.R. 20/00 il territorio rurale viene individuato come quello "costituito dall'insieme del territorio non urbanizzato"; appare opportuno esplicitare che singoli manufatti o forme di utilizzazione del suolo non agricole o non collegate ad emergenze naturali non costituiscono di per se "territorio urbanizzato. L'evoluzione insediativa è costellata di edifici o aree non agricole che sono state collocate in quello che ora è individuato come territorio rurale (basta pensare alle industrie "insalubri", alle discariche, ai manufatti collegati alla produzione o distribuzione di energia, ecc.).

<sup>15</sup> Vedi in particolare le opere ed attività elencate all'art. 11.4 delle Norme del PTCP.

I territori che manifestavano o l'una o l'altra dominanza di caratteristiche sono stati alla base della "prima individuazione degli ambiti del territorio rurale" richiesta dal Capo A-IV della L.R. 20/2000; in particolare sono stati individuati due ambiti principali :

- a) ambito agricolo di prevalente rilievo paesaggistico;
- b) ambito agricolo ad alta vocazione produttiva.

In relazione alla intensità di relazioni tra urbanizzato e territorio rurale, sia attuali che prevedibili e in relazione alle scelte insediative ed infrastrutturali del PTCP è stato individuato "*l'ambito agricolo periurbano bolognese*", l'unico di livello provinciale. Tale ambito presenta contemporaneamente caratteristiche produttive e di rilievo paesaggistico.

Sebbene gli orientamenti generali per il governo del territorio rurale nella sua totalità possano essere estesi a tutti gli ambiti che lo compongono, ognuno di essi necessita, tuttavia, di politiche e azioni particolari aderenti alle peculiarità produttive, naturali ed economiche che lo connotano. L'ambito agricolo di prevalente rilievo paesaggistico, perciò, è la sede dove promuovere prioritariamente un'agricoltura multifunzionale dedicata in particolare al presidio del territorio e all'attività agrituristica, mentre l'ambito agricolo ad alta vocazione produttiva necessita prioritariamente di una tutela dei suoli produttivi e in esso è importante favorire la diffusione dell'azienda produttiva specializzata. L'ambito periurbano, invece, per la sua stretta correlazione con l'urbanizzato, funge da polmone verde della città dove sviluppare attività agricole correlate alle funzioni ricreative, didattiche ed ecologiche anche attraverso la possibilità di compensare l'impronta urbana.

Il territorio rurale può concorrere all'innalzamento del livello di competitività economica dell'intera provincia attraverso:

- le proprie produzioni tipiche (enologiche in particolare), come momento caratterizzante dell'accoglienza di affari e del loisir;
- la gestione corretta del territorio e del paesaggio rurale, parte sostanziale dell'immagine della città: ciò che si vede giungendo in aereo, treno, auto è, alla pari dei terminal, il biglietto da visita della città metropolitana;
- sviluppando specifici segmenti della filiera dell'agroalimentare a partire dai punti di forza già presenti, quali ad esempio: l'orticolo in rapporto al CAAB e alla grande distribuzione, il lattiero caseario (Parmigiano Reggiano, formaggi tipici e latte alimentare), il frutticolo estivo, e da altri punti di forza da formare ; passando da una connotazione storica prevalentemente basata sul cerealicolo (la borsa) e sul saccarifero a prodotti maggiormente legati alle caratteristiche territoriali e caratterizzati da una maggiore tracciabilità.

Sulla base di quanto emerso dal Quadro Conoscitivo e dai lavori della conferenza di pianificazione, sono stati individuati i seguenti obiettivi che il PTCP vuole perseguire negli ambiti rurali:

#### **Obiettivi specifici**

1. promozione della gestione sostenibile dell'agricoltura e diffusione della multifunzionalità;
2. salvaguardia dei terreni ad alta vocazione produttiva;

3. presidio del territorio attraverso la permanenza di aziende agricole nelle aree marginali supportato da adeguate strutture di gestione, garanti di un corretto esercizio delle pratiche agricole;
4. mantenimento e sviluppo delle funzioni economiche, ecologiche e sociali della silvicoltura, favorendo l'orientamento delle aziende verso forme di gestione forestale sostenibile;
5. promozione della difesa del suolo e degli assetti idrogeologici e tutela delle risorse naturali;
6. promozione dello spazio rurale quale zona di mitigazione degli impatti dell'area urbana;
7. Contenere l'ulteriore edificazione nel territorio rurale;
8. Contenere la crescita della popolazione sparsa e del carico urbanistico nel territorio rurale;
9. Controllare i fattori di conflitto tra le attività proprie del settore agricolo e le funzioni insediative.

Come ambiti di adattamento specifico degli obiettivi sopra enunciati, il PTCP, oltre agli ambiti in cui si articola il territorio rurale, individua, come evidenziato nei precedenti capitoli, anche le Unità di Paesaggio di scala provinciale (UdP) come portatrici di "identità e specificità" da valorizzare per un corretto sviluppo dei territori rurali della provincia.

Il PTCP svolge il ruolo di quadro strategico e di quadro di riferimento unitario per le politiche settoriali che operano nel territorio rurale ed individua specifici indirizzi per gli strumenti di pianificazione e programmazione che agiscono nell'ambito provinciale<sup>16</sup>.

L'azienda agricola, nella propria autonomia imprenditoriale e nelle sue varie caratterizzazioni, viene posta al centro dell'azione intersettoriale: in determinati casi essa potrà essere decisamente orientata al prodotto ovvero potrà essere all'estremo limite opposto delle forme organizzative, un'azienda multifunzionale orientata ai servizi agro-ambientali o culturali-ricreativi,<sup>17</sup> o potrà presentare tutte le commistioni e scansioni intermedie possibili. In relazione alle caratteristiche ambientali e vocazionali agricole in cui l'azienda opera, l'imprenditore graduerà le caratteristiche di orientamento al prodotto o alla multifunzionalità della propria azienda.

Nel rispetto dell'autonomia delle scelte degli strumenti di programmazione del settore agricolo<sup>18</sup> e delle scelte delle singole imprese agricole, e con la consapevolezza che le dinamiche economiche proprie del settore agricolo sono scarsamente condizionabili attraverso strumenti di pianificazione territoriale, il PTCP formula alcuni indirizzi per quegli aspetti della produzione agricola e delle funzioni rurali dell'azienda agricola che più hanno uno stretto legame con la gestione del territorio.

I temi di carattere più territoriale su cui il PTCP si sofferma maggiormente sono quelli connessi a:

---

<sup>16</sup> Indirizzi e orientamenti sviluppati in particolare nell'art.11.3 delle Norme del PTCP

<sup>17</sup> (lettera a, comma 2 dell'art. 11.3 delle norme del PTCP).

<sup>18</sup> In larga misura le scelte di programmazioni sono fortemente strutturate a livello comunitario, nazionale e regionale, e con limitate possibilità di adattamento a livello provinciale.

- il controllo e la limitazione dell'artificializzazione del territorio rurale, con particolare riguardo agli ambiti di pianura in cui si sono rarefatti gli spazi naturali e agli ambiti idraulicamente fragili;
- Il contenimento dei consumi quali-quantitativi della risorsa idrica attraverso l'adozione di tecniche meno idroesigenti, la diversificazione degli apporti idrici (recupero delle acque superficiali negli ambiti geomorfologici idonei, utilizzo idrico integrato con altri settori, riutilizzo di invasi preesistenti, prelievo dalle falde che manifestano regolarità di ricarica, ecc) nonché la diffusione delle colture biologiche ed integrate nei territori ove sono carenti le protezioni naturali delle falde.

Attraverso le norme il PTCP si pone poi l'obiettivo di indirizzare i PSC e i RUE all'accoglimento del recentemente mutato quadro legislativo nazionale<sup>19</sup> attraverso cui viene, tra gli altri aspetti, ridefinita la figura dell'imprenditore agricolo, viene affermata la "ruralità" delle trasformazioni associate e si delineano nuove possibilità per la valorizzazione forestale.

Il PTCP individua settori produttivi agricoli che svolgono un ruolo strategico dal punto di vista territoriale e li indica come meritevoli di tutela e sviluppo<sup>20</sup>:

*Articolazioni produttive da consolidare e tutelare*

1. potenziamento di tutti i prodotti "a marchio" (prodotti tipici)
  2. consolidamento delle colture foraggere permanenti e semi-permanenti nelle aree collinari e montane;
  3. potenziamento-ricostruzione della zootecnia bovina;
  4. potenziamento delle colture "no food", in particolare in ambiti di pianura;
- individuando altresì la tracciabilità delle produzioni come un obiettivo strategico da supportare anche attraverso l'eventuale adattamento delle strutture edilizie di servizio.

Una parte della normativa per il territorio rurale (Titolo 11) è dedicata agli ambiti agricoli previsti dalla L.R. 20/2000, richiamati brevemente in precedenza; in relazione agli specifici compiti che i PSC hanno nella individuazione definitiva di tali ambiti del territorio rurale, il Piano indirizza i comuni ad utilizzare il percorso metodologico unitario con cui tali ambiti sono stati definiti dal PTCP, al fine di garantire un coordinamento omogeneo dei comportamenti dei comuni nell'individuare gli ambiti agricoli di livello locale, pur nella consapevolezza che le problematiche specifiche variano dalla scala provinciale a quella comunale e che pertanto la metodologia può richiedere opportuni adattamenti di scala.

I punti salienti in cui si articola la metodologia delineata sono i seguenti:

1. analisi del settore produttivo agricolo attraverso la dinamica intercensuaria;
2. approfondimento, alla scala comunale o intercomunale, della carta della capacità d'uso dei suoli;
3. individuazione degli eventuali fattori limitanti la produzione agricola specifici del proprio territorio;

---

<sup>19</sup> D.Lgs. 18 maggio 2001, n. 227 "Orientamento e modernizzazione del settore forestale" e del D.Lgs. 18 maggio 2001, n. 228 "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, entrambi a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57.

<sup>20</sup> (lettera a, comma 6 dell'art. 11.3).

4. ricognizione delle principali strutture di trasformazione, commercializzazione e condizionamento presenti nel territorio del comune e dello stato dei servizi all'agricoltura compreso quelli di esternalizzazione di parti del ciclo produttivo come il contoterzismo;
5. individuazione delle produzioni tipiche già valorizzate e quelle suscettibili di valorizzazione futura;
6. approfondimento alla scala comunale dell'individuazione degli elementi dei sistemi naturale, ambientale e paesaggistico;
7. Nelle UdP connotate per una prevalenza degli ambiti di rilievo paesaggistico, dovrà essere considerato anche lo stato dell'offerta agrituristica, del turismo rurale e delle attività complementari e/o connesse all'agricoltura.

Riassumendo brevemente le caratteristiche salienti e gli orientamenti prevalenti da perseguire in ognuno dei tre ambiti in cui si articola il territorio rurale provinciale, possiamo così sintetizzare gli indirizzi che il Piano individua:

***Ambito agricolo ad alta vocazione produttiva<sup>21</sup>***

Dove, per tradizione, vi è una elevata specializzazione allo svolgimento di attività agricole produttive ad alta intensità. E' in particolare in questo ambito che il PTCP persegue la conservazione dei suoli destinati all'attività agricole e tutela le realtà economiche aziendali insediate anche attraverso la limitazione degli usi extragricoli del patrimonio edilizio esistente.

Indirizzi

- diffusione e potenziamento dell'azienda produttiva specializzata;
- tutela e conservazione del sistema dei suoli agricoli produttivi;
- promozione dello sviluppo ambientalmente sostenibile delle aziende agricole strutturate e competitive;
- promozione di aziende multifunzionali a carattere agrituristico in corrispondenza di emergenze storiche e naturali.

***Ambito agricolo a prevalente rilievo paesaggistico<sup>22</sup>***

Dove vi è una elevata integrazione tra il sistema ambientale e l'attività umana. Il PTCP individua la caratterizzazione paesaggistica di questi tipi di ambito e ne individua le possibilità di valorizzazione multifunzionale specifica, anche orientando le risorse finanziarie dei piani e programmi settoriali. Ai PSC sarà demandato, oltre alla delimitazione definitiva, anche il riconoscimento a scala locale di come si dovrà articolare lo sviluppo multifunzionale.

Indirizzi

- promozione della multifunzionalità dell'impresa agricola;
- salvaguardia delle attività agro-silvo-pastorali sostenibili;
- conservazione e ricostituzione del paesaggio rurale;
- salvaguardia dei processi naturali e degli equilibri idrogeologici;

---

<sup>21</sup> Art. 11.7

<sup>22</sup> Art. 11.6

- recupero edifici rurali per attività agrituristiche;
- ricomposizione fondiaria delle aree boscate per rilanciare il bosco dal punto di vista economico.

### ***Ambito agricolo periurbano***<sup>23</sup>

Dove vi sono precisi rapporti spaziali di contiguità, inclusione o complementarietà con l'urbanizzato. Il PTCP individua cartograficamente solo l'ambito periurbano dell'area conurbata bolognese, in quanto è l'unico che può svolgere un ruolo di compensazione ecologica di rilievo provinciale, in relazione alla dimensione dell'area urbana e delle sue problematiche ambientali. Per gli altri ambiti di interesse comunale o intercomunale, ferme restando le caratteristiche previste per questi ambiti dalla L.R. 20/00 valgono le seguenti indicazioni:

#### I indirizzi

- mantenimento della conduzione agricola dei fondi;
- promozione attività integrative per soddisfare la domanda di strutture ricreative e per il tempo libero;
- promozione attività integrative per il miglioramento della qualità ambientale urbana attraverso la realizzazione di dotazioni ecologiche;
- tutelare i varchi e le discontinuità del sistema insediativo, sia in funzione di dotazione ecologica, sia per salvaguardare l'identità distinta dei diversi centri abitati;
- tutelare le visuali dalle infrastrutture per la mobilità verso il paesaggio rurale escludendo non solo l'edificazione ma anche ogni altra utilizzazione che ostacoli le visuali.

### ***Politiche riguardo al riuso del patrimonio edilizio per funzioni non connesse all'attività agricola***

Le politiche relative al riuso del patrimonio edilizio per funzioni non connesse all'attività agricola dovranno prioritariamente essere orientate a:

- favorire la conservazione e il riuso degli edifici di interesse storico-architettonico, di quelli di pregio storico-culturale e testimoniale, nonché dei restanti edifici esistenti aventi tipologia originaria abitativa;
- evitare nel contempo che gli interventi di riuso comportino lo snaturamento delle caratteristiche tipologiche degli immobili e delle caratteristiche del contesto ambientale rurale, e inoltre che la diffusione degli interventi di riuso comporti incrementi di carico eccessivi su reti infrastrutturali deboli e destinate a restare tali; a tal fine appare indispensabile che i Comuni:
  - valutino in sede di elaborazione del PSC l'entità del patrimonio inutilizzato o sottoutilizzato potenzialmente riusabile per nuove funzioni e l'entità dei nuovi pesi insediativi che ciò può determinare,
  - definiscano precise limitazioni al numero di unità immobiliari ricavabili da ciascun edificio in relazione alla tipologia, in modo da evitare lo snaturamento della tipologia stessa,

---

<sup>23</sup> Art. 11.8

- delimitino con attenzione le destinazioni d'uso ammissibili negli interventi di riuso, disciplinando in particolare, e differenziando in relazione agli usi, le condizioni minime necessarie di infrastrutturazione e i requisiti della rete stradale e delle altre infrastrutture a rete, ed escludendo in linea generale la possibilità di insediamento in territorio rurale di nuove attività extra-agricole con dimensioni tali da generare necessità di nuova infrastrutturazione del territorio,
- subordinino l'attuazione di interventi alla loro sostenibilità ambientale, anche adottando tecniche alternative in assenza di reti infrastrutturali: fitodepurazione, autoproduzione di energia, ecc.;
- circoscrivere le possibilità di ampliamento, assentibili ai sensi dell'art.A-21, comma 2, lettera d) della L.R. 20/2000, ai soli casi di edifici abitativi unifamiliari di dimensione inadeguata per un alloggio moderno;
- per quanto riguarda gli immobili di tipologia non abitativa e non di pregio storico-culturale o testimoniale (in particolare gli immobili produttivi agricoli o zootecnici di costruzione recente), in caso di dismissione favorire in primo luogo il riuso ancora per funzioni idonee in relazione alle loro caratteristiche tipologiche e costruttive, e in secondo luogo la demolizione. L'eventuale concessione di contropartite di natura edilizia per favorire la demolizione, ai sensi dell'art. A-21, comma 2, lettera c) della L.R. 20/2000, dovrebbe essere prevista dai Comuni prioritariamente in contesti di pregio paesaggistico nei casi in cui la permanenza dell'immobile abbia un impatto visivo negativo sulla qualità del contesto e la sua demolizione contribuisca efficacemente al miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica. Si formula l'indirizzo ai Comuni che in ogni caso tali contropartite alla demolizione, in forma di nuove costruzioni "in aree idonee appositamente individuate", siano dimensionate in termini di una percentuale modesta della superficie dell'edificio da demolire. Nel caso di complessi edilizi dismessi di grandi dimensioni, qualora sussistano i presupposti sopradetti, si indica come opportuno ricorrere allo strumento dell'Accordo di programma per l'individuazione della soluzione urbanistica più idonea.

### ***Politiche riguardo alla nuova edificazione nel territorio rurale***

La L.R. 20/2000 ammette la nuova edificazione nel territorio rurale qualora "sia necessaria alla conduzione del fondo, all'esercizio delle attività agricole e di quelle connesse". Tuttavia non va ignorato che nel 'territorio rurale' (concetto più ampio e variegato del precedente concetto di 'zona agricola') la strumentazione urbanistica comunale dovrà disciplinare una quantità di altri oggetti, preesistenti o meno, non connessi con le attività agricole: piccoli nuclei residenziali non considerabili centri urbani, attività produttive isolate, impianti ambientali, antenne di trasmissione, stazioni di servizio, strutture turistiche, ecc., preoccupandosi di definirne i criteri di compatibilità e i criteri morfologici per un corretto inserimento paesaggistico.

L'approccio primario, in tutti gli ambiti rurali, deve essere quello del contenimento della nuova edificazione; in particolare la realizzazione di nuovi edifici abitativi dovrebbe costituire un'eccezione piuttosto che una possibilità ordinaria.

Salvo che per gli interventi minimi e ordinari finalizzati al mantenimento o alla modesta integrazione dei centri aziendali esistenti, la disciplina, piuttosto che ai consueti parametri, dovrebbe essere ispirata alle procedure dell'urbanistica concertata e degli

---

accordi di programma, con le dovute semplificazioni trattandosi di interventi limitati. I nuovi edifici rurali dovrebbero poter essere valutati e concessi sulla base della verifica di una serie di coerenze che superino le attuali normative basate solo su indici territoriali e su unità minime di intervento. Le valutazioni da compiere potrebbero essere, in successione, le seguenti:

- ***l'intervento attiene alle attività agricole o a quelle "connesse"***; per quanto riguarda le attività connesse è utile il richiamo all'art.1 comma 1 del D.Lgs. di orientamento e modernizzazione del settore agricolo che definisce attività connesse quelle *"dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione...di prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dell'allevamento di animali...le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata..."*; i limiti entro cui opererà il concetto di multifunzionalità, saranno determinati dalle caratteristiche degli ambiti in cui si articola il territorio rurale (i diversi paesaggistici, il periurbano, ecc.);
- ***coerenza dell'intervento edilizio con le attività agricole effettuate***: appare opportuno introdurre una procedura corrispondente ad un 'PSA semplificato' che permetta di rendere pubblica e trasparente la coerenza; (è allo studio la possibilità di utilizzare a tal fine il Piano di investimento aziendale);
- ***coerenza con le caratteristiche dell'ambito rurale e gli obiettivi della pianificazione del settore***: obiettivi che devono essere chiaramente enunciati dal PTCP e successivamente ampliati e specificati dai comuni;
- ***sostenibilità ambientale dell'intervento***: verifica degli impatti, introduzione nel progetto delle opere mitigazioni possibili e/o prescrizione di interventi compensativi.

Per gli interventi edilizi finalizzati allo svolgimento di attività di trasformazione e codizionamento dei prodotti agricoli o di servizio all'agricoltura svolti in maniera associata di dimensioni significative pare opportuno ricorrere allo strumento dell'Accordo di programma.

---

## **POLITICHE RIFERITE AGLI OBIETTIVI DI ACCESSIBILITÀ DEL TERRITORIO**

### **C.1 I principali nodi critici**

#### **C.1.1 Richiamo alla pianificazione e progettazione consolidata**

La recente approvazione del Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT) da un lato e, dall'altro, i *Protocolli di intesa* sottoscritti negli anni scorsi riguardo all'Alta velocità ed opere connesse, al Servizio Ferroviario Metropolitano e alla Variante di Valico autostradale, hanno fornito un quadro di piano organico e condiviso, e per vari aspetti anche certezze di finanziamenti e di realizzazione, su buona parte dell'assetto strategico della mobilità alla dimensione provinciale.

In particolare, per l'intero sistema ferroviario e per i relativi servizi metropolitani, non vi sono ulteriori scelte di piano da compiere: i problemi che si pongono sono essenzialmente quelli dell'attuazione, della precisazione progettuale, delle sinergie da massimizzare fra accessibilità ferroviaria e politiche urbane.

Riguardo ai sistemi del trasporto pubblico resta peraltro una unica area tematica critica da affrontare, e riguarda la rete e le tecnologie del trasporto collettivo nell'area urbana centrale, e le sue modalità di integrazione con il SFM.

Anche per quel che riguarda l'assetto strategico e funzionale di lungo periodo della rete della viabilità, le scelte che restano da definire sono circoscritte. Il PRIT fornisce il disegno strategico dei due livelli funzionali più alti della gerarchia della rete, ossia la "grande rete" portante, di collegamento regionale/nazionale, e la "rete regionale di base", fornendo anche, per queste, le tipologie di riferimento, ossia i livelli di caratteristiche geometriche a cui tendere. A partire da questa rete definita dal PRIT non è particolarmente problematico definire gli ulteriori livelli funzionali, ossia la rete secondaria, di rilevanza provinciale o interprovinciale e di rilevanza intercomunale.

Da punto di vista dell'assetto della rete nel lungo periodo il tema sul quale si manifestano argomentazioni, non ancora definitivamente risolte, riguarda l'assetto strutturale e funzionale di lungo periodo del nodo Tangenziale e Autostradale bolognese, definito come "ipotesi di massima" dal PRIT.

A parte il tema del nodo autostradale bolognese, un aspetto cruciale da affrontare riguarda il sistema della viabilità su un altro versante, quello delle priorità, ossia il tema di una programmazione temporale degli investimenti che tenga conto di una scala di priorità definita, che sia fondata su valutazioni comparate sufficientemente argomentate dei costi e dei benefici (economici ed ambientali) di ciascun intervento e della sua importanza rispetto al complessivo quadro strategico.

### **C.1.2 Il trasporto collettivo nell'area urbana centrale**

L'esigenza, sentita e condivisa da quasi un ventennio, di dotare la città di Bologna di un sistema di trasporto collettivo urbano di maggiore capacità, maggiore efficienza e maggiore velocità commerciale rispetto al tradizionale servizio di autobus, ha dato luogo in questa fase a due diversi progetti:

- il progetto di una linea est-ovest da S. Lazzaro a Borgo Panigale servita da tram su gomma a guida vincolata con sede solo parzialmente protetta, progetto già dotato di copertura finanziaria (per il 60% dal Ministero);
- il progetto di una linea nord-sud dalla Staveco alla Fiera, servita da una metropolitana automatica interrata, progetto che allo stato attuale può usufruire in parte di finanziamento dal Ministero per la tratta Fiera-Stazione.

I limiti e le incertezze del finanziamento ottenibile dal Ministero implicano margini di aleatorietà del progetto di metropolitana, quanto meno negli aspetti finanziari, ma forse anche nelle scelte progettuali. Inoltre appare problematico e da approfondire l'ipotesi di attivare contemporaneamente due nuovi sistemi di trasporto urbano, profondamente diversi per tecnologia, per veicoli utilizzati, per modalità gestionali.

I problemi che si intravedono riguardano:

- la mancanza di effetto di "rete";
- la più problematica integrazione dei due servizi fra loro e con il SFR, dal punto di vista dell'utenza;
- il venire meno di economie gestionali, mancando l'intercambiabilità di mezzi, personale, officine, ecc..

Il tema deve essere ripreso in sede di Piano Urbano della Mobilità (PUM), con le intenzioni espresse al successivo paragrafo C.2.3, per arrivare ad una soluzione attendibile e condivisa di un sistema di trasporti pubblici fortemente integrati.

In conclusione, si ritiene decisivo il raccordo funzionale tra treno, tram-metrò e servizi su gomma sia sotto il profilo dell'integrazione modale che del sistema tariffario ed informativo.

### **C.1.3 Le priorità negli interventi sulla viabilità**

La separatezza di competenze che c'è stata finora fra la rete stradale statale, gestita dall'ANAS, e la rete provinciale gestita dalla Provincia ha dato luogo a flussi di investimenti distinti che non sempre hanno potuto tenere conto compiutamente di valutazioni di priorità complessive.

Oggi, nel momento in cui la Provincia ha ereditato la gestione anche di buona parte della rete ex-statale, diventa non rinviabile la costruzione di valutazioni argomentate ed articolate su ciascuno dei progetti di ammodernamento o di nuova realizzazione già progettati o previsti dagli strumenti di programmazione superiore, ovvero proposti dai Comuni, in modo da indirizzare la programmazione temporale degli investimenti secondo criteri condivisi di priorità che tengano conto della strategicità di ciascun intervento, dell'efficacia in rapporto ai costi e benefici economici, e del bilancio fra costi

ambientali e benefici ambientali, e in definitiva siano meno influenzate dal regime proprietario di ciascuna infrastruttura.

Un primo elenco degli interventi progettati o prospettati riguardo alla rete stradale provinciale, al netto di quelli già finanziati, di quelli riguardanti la rete autostradale e di quelli riguardanti adeguamenti puntuali di limitata rilevanza economica, comprende una cinquantina di cospicui interventi, di cui:

- 15 riguardanti la rete definita dal PRIT “grande rete” di collegamento nazionale-regionale;
- 18 riguardanti la rete definita dal PRIT “regionale di base”;
- 13 riguardanti la rete di rilievo provinciale.

La costruzione di un’analisi comparativa ed omogenea degli interventi sulla viabilità, l’attribuzione di valori condivisi a ciascuno dei fattori sopra richiamati, e quindi la costruzione di una scala di priorità argomentata e condivisa sembra essere il più significativo ‘valore aggiunto’ che il PTCP potrà realizzare rispetto alla precedente pianificazione provinciale in materia.

#### **C.1.4 Il sistema complanare Autostrada-Tangenziale di Bologna**

Per il sistema Autostrada-Tangenziale bolognese il PRIT, sulla base dei dati e valutazioni disponibili e dei propri obiettivi di piano, prefigura due prospettive di intervento:

- un’ipotesi minima, a carattere transitorio, già progettata da Autostrade, consistente in: allargamento della piattaforma dell’autostrada a tre corsie/senso, due nuovi caselli a Crespellano e alla Fiera, il parziale adeguamento funzionale degli svincoli della Tangenziale e altri interventi per il miglioramento dell’accessibilità all’area urbana e per la mitigazione degli impatti; tale intervento viene comunque riconosciuto esplicitamente come soluzione di breve periodo, non fornendo sufficienti garanzie di “tenuta”,
- *“un’ipotesi massima, di lungo periodo, da definire nei contenuti tecnici, che risolva in modo radicale l’assetto strutturale e funzionale del sistema tangenziale e preveda un intervento infrastrutturale più deciso sull’intero sistema per riconfigurarne i connotati strutturali e le caratteristiche di inserimento nel tessuto urbano. Tale soluzione dovrà risultare efficace anche in un arco temporale più lungo rispetto all’orizzonte del PRIT 98-2010.”*

Va inoltre aggiunto che, successivamente al PRIT e al progetto di minima di Autostrade è maturata l’esigenza/opportunità di un nuovo svincolo della Tangenziale in zona Lame per la connessione con l’“Asse dell’89”.

I dati e le elaborazioni disponibili e le simulazioni effettuate sul progetto predisposto da Autostrade come soluzione di breve periodo indicano quanto segue:

- allo stato attuale le condizioni di congestione o criticità interessano sia il deflusso lungo la piattaforma nelle tratte fra lo svincolo Aeroporto e lo svincolo S. Vitale, sia buona parte dei nodi di uscita;
- il progetto predisposto da Autostrade, per la realizzazione della “Terza corsia autostradale”, per quanto riguarda il potenziamento degli svincoli della Tangenziale, prevede la realizzazione di rotatorie nei punti di immissione sulla viabilità ordinaria, ma non prevede l’allargamento a due corsie delle rampe di uscita che immettono sulle rotatorie: con questi limiti i benefici sulla capacità di smaltimento delle uscite sono minimi;
- prevedendo di integrare il progetto con il raddoppio a due corsie delle rampe di uscita, ove opportuno, i benefici sulla capacità dei singoli svincoli diventano rilevanti, ma la capacità dell’infrastruttura risulta nel complesso condizionata dalla invariata capacità degli archi; l’incremento di capacità degli svincoli potrebbe dare luogo ad un incremento teorico dei flussi totali stimato intorno al 13% ma richiederebbe l’adeguamento della piattaforma a tre corsie per senso per tutti gli archi fra gli svincoli Aeroporto e S. Vitale.

In sostanza, per quanto riguarda il solo sistema della Tangenziale, il progetto predisposto da Autostrade, per la realizzazione della “Terza corsia autostradale”, richiede da un lato di essere integrato e dall’altro si conferma come intervento di limitata efficacia se non associato all’allargamento della piattaforma. Risulta quindi confermata l’impostazione del PRIT, che indica come necessario un intervento di potenziamento più sostanziale.

Lo scenario alternativo a questo intervento di potenziamento sostanziale è quello del mantenimento nel tempo dello stato attuale di cronica saturazione dell’arteria: in uno scenario del genere si potrebbero anche ottenere effetti positivi, in termini di diversione modale di una quota di spostamenti a favore del SFM, ma occorrerebbe mettere in conto effetti negativi in termini spostamento di traffico sulla viabilità urbana (in particolare sull’Asse dell’89) ed il conseguente peggioramento delle condizioni di congestione e di inquinamento su di un’ampia porzione della rete urbana connessa con la Tangenziale.

Così, dopo aver esaminato e scartato, per le controindicazioni in termini di impatto ambientale, di impatto in fase di cantierizzazione e di efficacia trasportistica, l’ipotesi di un parziale interrimento dell’anello autostradale a tre corsie per senso di marcia in prossimità dell’attuale infrastruttura tangenziale e l’ipotesi di un passante autostradale in galleria a sud di Bologna, la Conferenza di Pianificazione indetta dalla Provincia di Bologna per l’elaborazione del PTCP, in coerenza con il generale schema insediativo d’assetto proposto dal *Documento Preliminare*, ha discusso e proposto una differente ipotesi progettuale che punta a trasferire ad un semianello sensibilmente più ampio dell’attuale i traffici di attraversamento che connettono le direttrici autostradali del nodo bolognese; questa proposta progettuale ha assunto il nome di “Passante autostradale nord”.

Questa soluzione progettuale, assunta come soluzione di riferimento dall’Accordo politico fra il Ministro delle Infrastrutture, il presidente della Regione Emilia-Romagna, il presidente della Provincia di Bologna ed il Sindaco di Bologna, intervenuto a Roma in

data 8 agosto 2002, va naturalmente, sottoposta alle necessarie verifiche sotto il profilo ambientale e funzionale. Va ricordato inoltre che l'Accordo citato prevede esplicitamente la revisione e lo stralcio degli interventi già messi a punto dalla Società Autostrade, ed in particolare la non realizzazione della terza corsia, ma solo degli interventi riguardanti le mitigazioni ambientali, la realizzazione dei nuovi caselli della Fiera e della Muffa/Crespellano ed il potenziamento degli svincoli della Tangenziale.

### **C.1.5 Gli ulteriori nodi da sciogliere nella grande rete della viabilità regionale**

#### ***Il prolungamento della Trasversale verso Ravenna (nuova S. Vitale)***

L'esigenza di potenziare l'integrazione fra le piattaforme logistiche dell'Interporto di Bologna e del porto di Ravenna, la determinazione del PRIT di arrivare alla liberalizzazione del tratto autostradale da Lugo a Ravenna (Diramazione A14), e la conforme volontà della Provincia di Ravenna di riqualificare in modo organico la ex-statale 253 S. Vitale nel tratto ravennate fra il confine con Bologna e lo svincolo di Lugo sulla Diramazione A14, tutto ciò impone alla Provincia di Bologna di assumere determinazioni conseguenti riguardo ad un'altrettanto organica riconfigurazione del tracciato della S. Vitale da Medicina fino al territorio ravennate.

Questo tracciato configura una vera e propria prosecuzione della Trasversale di Pianura fino a Ravenna. Allo scopo, la Provincia di Ravenna e quella di Bologna hanno commissionato uno studio preliminare che dovrebbe, a breve, fornire ulteriori utili indicazioni.

#### ***La variante alla SP Galliera***

Il completamento delle maglie della rete della viabilità primaria dell'area metropolitana bolognese ha sempre immaginato, nei più recenti strumenti di pianificazione territoriale (vedi ad esempio PTI e PRIT), la realizzazione di un asse nord-sud, denominato Lungo Reno, ritenuto indispensabile per risolvere lo stato di congestione dell'attuale SP Galliera e sostenere le ipotesi di assetto insediativo del quadrante nord del territorio bolognese.

La progettazione ed i relativi finanziamenti riguardano attualmente un primo lotto funzionale dell'opera, ossia il tratto che a partire dall'Intermedia arriva fino alla Trasversale di Pianura; in seguito dovrà essere progettato e realizzato un secondo lotto, che oltrepassando la Trasversale e, il nuovo Passante autostradale, se come probabile quest'ultimo sarà realizzato a nord della SP3, si ricolleggi più a nord con la SP Galliera esistente. Entrambi questi lotti saranno progettati in prima fase con caratteristiche della sezione stradale pari alla cat. C CNR (ex IV CNR).

Le nuove condizioni funzionali di questo asse nella rete complessiva di lungo periodo e le caratteristiche funzionali della sezione stradale e del tracciato, con il previsto collegamento alla via Cristoforo Colombo, senza il proseguimento e successivo innesto con un nuovo svincolo sulla Tangenziale, fanno ritenere più opportuno denominare il nuovo asse come Nuova Galliera, in quanto esso costituisce quindi una vera e propria variante alla strada provinciale esistente.

## C.2 Gli obiettivi specifici e le politiche da perseguire

Il PTCP si pone come Obiettivo generale di raggiungere e garantire la sostenibilità del sistema della mobilità. Si tratta di un obiettivo di ampio respiro, correlato a numerosi elementi e a diversi fattori del contesto territoriale, la cui formulazione può essere articolata nelle seguenti espressioni:

- consentire un accesso sicuro, economicamente attuabile e socialmente accettabile a persone, luoghi beni e servizi;
- soddisfare i bisogni delle diverse categorie sociali e delle diverse generazioni;
- essere compatibile con la salute e la sicurezza della popolazione;
- utilizzare le risorse rinnovabili a un livello inferiore al loro tasso di rigenerazione e le risorse non rinnovabili a un livello inferiore ai tassi di sviluppo di sostituti rinnovabili;
- realizzare obiettivi generalmente accettati per la salute e la qualità ambientale;
- proteggere gli ecosistemi evitando i superamenti di carichi e i livelli critici per la loro integrità;
- non aggravare i fenomeni globali avversi, come ad esempio il mutamento climatico;
- promuovere l'educazione e la partecipazione della comunità alle decisioni relative ai trasporti;
- anteporre la capacità complessiva del sistema alle prestazioni di punta di alcune sue componenti, e l'efficienza e la regolarità alla velocità massima;
- ricondurre la mobilità al suo effettivo ruolo di mezzo finalizzato all'accessibilità, la quale va soddisfatta anche operando su altri settori di intervento, quali ad esempio l'innovazione tecnologica e la pianificazione urbanistica e territoriale.

L'obiettivo generale della sostenibilità del sistema della mobilità si articola in una serie di obiettivi specifici, obiettivi per il cui raggiungimento possono essere messe in atto politiche mirate. Gli obiettivi specifici possono essere sintetizzati in:

- ridurre il contributo del settore del trasporto all'emissione di gas climalteranti, che significa in specifico ridurre il numero di Km percorsi con veicoli a motore a combustibili fossili;
- razionalizzare l'offerta di trasporto facendo corrispondere a ogni spostamento la combinazione di modi di trasporto più adeguata ed efficiente dai punti di vista economico e ambientale;
- gestire la domanda di trasporto delle persone in modo da favorire le modalità di spostamento più sostenibili rispetto all'auto privata;
- gestire la domanda di trasporto delle merci in modo da favorire il vettore ferroviario e il cabotaggio;
- sviluppare le modalità di spostamento a piedi e in bicicletta, particolarmente efficienti dal punto di vista economico e ambientale e in grado di garantire flessibilità e velocità per i brevi spostamenti in ambito urbano;
- ridurre l'incidentalità e aumentare la sicurezza della mobilità per tutti gli utenti, a partire dalle categorie più esposte: pedoni e ciclisti;

- far conoscere i costi esterni in modo da consentire l'effettuazione di scelte modali all'insegna della trasparenza e della coerenza;
- promuovere le innovazioni tecnologiche nella direzione della sostenibilità della mobilità;
- promuovere la partecipazione dei cittadini a comportamenti "virtuosi".

Gli obiettivi esposti fanno riferimento a valori fondamentali e condivisi a livello nazionale ed internazionale, tali obiettivi vengono quindi assunti e tradotti in maniera specifica per essere applicati alla realtà della Provincia di Bologna.

All'interno dell'Obiettivo fondamentale di sostenibilità del sistema della mobilità il PTCP individua due obiettivi relativi al miglioramento dell'accessibilità del territorio bolognese: il primo relativo al rapporto del territorio con il contesto sovralocale e sovranazionale in cui è inserito, il secondo relativo alle relazioni interne.

L'obiettivo del PTCP del miglioramento dell'accessibilità del territorio bolognese rispetto alla rete regionale, nazionale ed europea, nei limiti di compatibilità con l'obiettivo predetto della sostenibilità; si traduce nei seguenti obiettivi specifici:

- ottimizzazione dell'accessibilità dei poli funzionali, con particolare riferimento a quelli che intrattengono maggiori relazioni extralocali;
- sviluppo del traffico aeroportuale, sia passeggeri che merci, fino alle soglie consentite dalle norme ambientali e per la sicurezza;
- realizzazione delle infrastrutture per i nuovi servizi ferroviari AV e miglioramento funzionale di quelle esistenti;
- completamento della "grande rete" viaria regionale e della rete regionale di base come definite dal PRIT;
- potenziamento delle relazioni e delle sinergie fra le piattaforme logistiche bolognesi e il porto di Ravenna;
- sviluppo dei sistemi e delle reti infrastrutturali per la comunicazione immateriale.

L'obiettivo del PTCP del miglioramento dell'accessibilità interna del territorio bolognese, nei limiti di compatibilità con l'obiettivo di cui al comma 1, si traduce nei seguenti obiettivi specifici:

- aumento dell'accessibilità dei servizi, di base e sovracomunali;
- facilitazione delle relazioni fra le diverse parti del territorio provinciale;
- sviluppo dei servizi di trasporto regionali e di bacino su tutta la rete ferroviaria della provincia;
- recupero del deficit infrastrutturale dell'area urbana bolognese in materia di infrastrutture per il trasporto urbano collettivo ad alta capacità ed efficienza;
- creazione di condizioni più favorevoli alla mobilità non motorizzata (a piedi e in bicicletta);
- sviluppo dell'intermodalità con riferimento alla minimizzazione dei tempi di spostamento complessivi e all'integrazione tariffaria;
- miglioramento delle reti di viabilità secondaria e di distribuzione urbana sulla base della progettualità già sviluppata.

### **C.2.1 Politiche per il potenziamento del trasporto ferroviario su scala nazionale e regionale**

Per quanto riguarda lo sviluppo del sistema e dei servizi ferroviari e il riequilibrio modale, la progettualità elaborata in accordo con la Regione e le Ferrovie dello Stato è contenuta in impegni e *Protocolli di Intesa* e nel PRIT, e dunque si confermano e si recepiscono integralmente: gli impegni per la realizzazione del quadruplicamento veloce della linea ferroviaria Napoli-Milano, ivi compresa la nuova stazione centrale sotterranea, per il raddoppio della linea ferroviaria Bologna-Verona, le indicazioni del Piano Regionale dei Trasporti relative allo sviluppo del Servizio Ferroviario Regionale e alla valorizzazione dell'Interporto di Bologna come principale piattaforma per il trasporto combinato in Emilia-Romagna.

A questi progetti già definiti, concordati ed avviati ad attuazione, si intende aggiungere l'ulteriore impegno della Provincia:

- a sollecitare il completamento del progetto di ammodernamento e potenziamento della Stazione Centrale di Bologna, che costituisce un "polo funzionale" cruciale in quanto perno dell'interscambio fra tutti i servizi ferroviari e del trasporto collettivo nazionali, regionali, di bacino e urbani, ed è destinata smistare un movimento di passeggeri che si avvicinerà a 180.000 unità al giorno; a questo progetto, alla sua efficacia, efficienza ed attrattività per gli utenti sono strettamente legate le prospettive di riequilibrio modale della mobilità in tutta la provincia; si rimanda quindi a quanto espresso nel precedente punto B2.2.2 a proposito del polo funzionale della Stazione Centrale di Bologna;
- ad approfondire, di concerto con la Provincia di Ravenna e la Regione, le possibilità ed opportunità di potenziare i servizi ferroviari sulla linea Bologna-Lugo-Ravenna fino a standard di Servizio Ferroviario Regionale, e a mantenere aperta per il futuro, salvaguardandone il corridoio, l'ipotesi di ripristino della linea Budrio-Massalombarda, analogamente a quanto sta facendo la Provincia di Ravenna con il suo PTCP;
- ad integrare il progetto del SFM con due nuove fermate da realizzarsi nelle località Pian di Venola e Toscanella di Dozza. Per quanto riguarda quest'ultima fermata, la sua attuazione andrà o meno confermata sulla base di specifiche verifiche, tra gli enti interessati che dovranno accertarne la compatibilità con i servizi ferroviari e le ragioni di convenienza realizzativi.

### **C.2.2 Politiche per favorire il trasporto collettivo in ambito di bacino**

Il trasporto collettivo in ambito di bacino è garantito sinergicamente dal Servizio Ferroviario Metropolitano e dal sistema di trasporto collettivo di bacino su gomma (sub-urbano ed extraurbano).

Per il SFM si perseguono le seguenti politiche:

- Integrazione del SFM con il trasporto suburbano su gomma e con il trasporto privato: attrezzamento delle stazioni (con parcheggi, fermata bus coperta, piste ciclabili, percorsi di avvicinamento pedonale qualificati, ecc.);
- Specializzazione funzionale delle stazioni e fermate, ossia individuazione delle diverse attitudini specifiche di ciascuna stazione:
  - attitudine ad essere nodo di interscambio con il trasporto pubblico su gomma,
  - attitudine ad essere nodo di interscambio con l'auto privata,
  - attitudine per un'utenza prevalentemente di prossimità (accesso prevalente a piedi o bici).

Delle 59 fermate SFM esterne al Comune capoluogo si individuano come particolarmente idonee all'interscambio con il trasporto pubblico su gomma, per collocazione rispetto alla rete viaria e al sistema insediativo.

- 18 nodi di interscambio principali: Porretta, Vergato, Sasso Marconi, Bazzano, Pilastrino di Zola, Anzola, S. Giovanni in P., S. Pietro in Casale, S. Giorgio di Piano, Funo, Castenaso-Stellina, Molinella, Budrio, Imola, Castel S. Pietro, Ozzano, Caselle, S. Benedetto V.S., Pianoro,
- 12 ulteriori nodi secondari: Riola, Marzabotto, Casalecchio Nord, Crevalcore, Bargellino, Castelmaggiore, Mezzolara, Castenaso, Varignana, Grizzana, Vado, Rastignano.

Per quel che riguarda l'interscambio con l'auto privata, viceversa, esso deve avvenire nel modo più diffuso possibile. L'utenza proveniente dal bacino di gravitazione provinciale e diretta verso Bologna deve essere intercettata non presso grandi parcheggi scambiatori a ridosso dell'area urbana, ma il più vicino possibile ai luoghi di residenza. Ogni stazione SFM, compatibilmente con la disponibilità di spazi, deve avere la propria dotazione di parcheggio per la sosta anche lunga. La capacità di parcheggio va proporzionata al potenziale bacino di utenti, differenziato in relazione alla accessibilità dalla rete viaria e dalle aree di insediamento. Le stazioni che presentano le maggiori potenzialità sono prevalentemente coincidenti con quelle sopra citate riguardo alla opportunità di interscambio con il trasporto su gomma.

- Valorizzazione delle aree limitrofe alle fermate del SFM per servizi pubblici, attività commerciali, attività private attrattive, residenza, ai fini della massimizzazione dell'utenza potenziale negli ambiti meglio serviti.

Le analisi svolte sulle aree comprese in un intorno di 600 metri nei pressi di tutte le stazioni SFM esterne al Comune di Bologna documentano di potenzialità davvero consistenti di incremento del carico urbanistico.

Si tratta di:

- previsioni di urbanizzazione comprese nei PRG vigenti e non ancora attuate (i PRG, in particolare quelli di più recente formazione, hanno in genere già dedicato una attenzione precisa al tema della centralità delle stazioni nello sviluppo urbano),
- previsioni derivanti da potenziale riconversione di insediamenti produttivi di vecchio impianto, già dismessi o dismettibili nel tempo,
- aree 'libere', ossia non interessate da previsioni insediative nei PRG vigenti.

Le potenzialità di aree libere risultano ancora alquanto consistenti intorno a un numero significativo di stazioni. Una parte di tali aree libere risultano non utilizzabili per usi urbani, in quanto interessate da vincoli di varia natura. Altre, in relazione alla loro collocazione urbanistica rispetto agli insediamenti preesistenti, non sono ragionevolmente utilizzabili, o appaiono utilizzabili in modo condizionato, solo per funzioni particolari. Tenendo conto dei condizionamenti ambientali ed infrastrutturali e delle diverse vocazioni urbanistiche, risultano tuttavia potenzialità di grande rilievo rispetto alla dinamica della domanda, pari a circa 6.000 ulteriori alloggi edificabili.

In particolare, risultano consistenti potenzialità nell'intorno delle seguenti stazioni:

- nel Comune di Bologna: Prati di Caprara, Zanardi (comparto del Lazzaretto);
- sulla direttrice Nord: Castelmaggiore, S. Giorgio, S. Pietro in Casale, Galliera;
- sulla ferrovia per Portomaggiore: Budrio, Molinella;
- sulla ferrovia per Rimini e quella per Vignola (ma in questi casi si tratta prevalentemente di aree di conoidi ad alta o elevata vulnerabilità della falda): Castel S. Pietro, Ozzano, Ponte Ronca, Crespellano, Muffa.

Presso alcune altre stazioni vi sono invece significative potenzialità di riconversione di aree produttive: Imola, S. Lazzaro, Borgonuovo, Corticella, ecc.

Per il Trasporto collettivo di bacino su gomma (sub-urbano ed extraurbano).

- Massimizzazione integrazione e intermodalità.

I servizi su gomma si collocano in maniera complementare ed integrativa rispetto ai sistemi ad alta capacità, e svolgono una funzione di distribuzione territoriale grazie alla loro capillarità e flessibilità.

In questo senso la progressiva entrata in esercizio delle linee e delle nuove fermate del SFM e la progressiva attivazione dei nuovi servizi implicano una contestuale progressiva riorganizzazione delle linee di trasporto collettivo di bacino su gomma che, in particolare nelle fasce meno prossime all'area urbana centrale, devono essere prevalentemente rifunzionalizzate a convogliare l'utenza in un numero limitato di fermate del SFM espandendo di conseguenza le aree raggiunte dal servizio.

L'interscambio con il SFM va garantito e ottimizzato non solo da un punto di vista spaziale ma anche con opportune misure di coordinamento degli orari.

L'interscambio con la modalità ciclabile, attraverso la promozione di percorsi dedicati e di spazi per il rilascio dei veicoli è un elemento che permette di ampliare in maniera determinante il bacino di utenza di tali mezzi.

L'integrazione va perseguita inoltre da un punto di vista tariffario attraverso l'adozione di sistemi che semplifichino l'accesso ai servizi rendendolo maggiormente appetibile.

- Valorizzazione del servizio e miglioramento dell'affidabilità.

L'efficienza del servizio dipende in maniera determinante dalle condizioni di circolazione sulla rete e quindi il suo miglioramento può essere perseguito attraverso la realizzazione di sistemi fisici e regolatori per la protezione degli itinerari che, velocizzando le linee, producano una riduzione dei tempi di percorrenza.

Ulteriori elementi per promuovere l'utilizzo dei servizi possono essere individuati nel miglioramento nel comfort e nella precisione e diffusione delle informazioni; a tale scopo è strategico prevedere sistemi di informazione centralizzata e capillare.

### **C.2.3 Politiche per favorire il trasporto collettivo in ambito urbano**

Con il PTCP si intende perseguire le condizioni per ottenere la progressiva implementazione di un sistema di trasporto collettivo in ambito urbano che offra una reale risposta alle esigenze di spostamento sia interne al comune di Bologna che di scambio con l'esterno, sistema in cui le opzioni di trasporto siano calibrate sulla reale esigenza di spostamento dei residenti, dei fruitori della città e degli ospiti.

Al fine di garantire un'offerta di trasporto efficace ed efficiente il sistema di trasporto collettivo in ambito urbano deve necessariamente basarsi sulla massima integrazione fra SFM, trasporto urbano in sede propria e trasporto urbano tradizionale dal punto di vista del raccordo funzionale, dei sistemi tariffari e dei sistemi di informazione all'utenza. L'integrazione è un elemento strategico per il funzionamento di un sistema di trasporto collettivo, amplia le opzioni/alternative di spostamento possibili, estende l'area servita, consente il miglioramento della percezione da parte degli utenti, semplifica le modalità di accesso ai servizi incentivandone l'utilizzo.

In accordo con gli obiettivi generali e specifici, il PTCP intende pertanto favorire e sostenere la realizzazione di un sistema di trasporto pubblico ad elevata capacità in ambito urbano.

Tale sistema deve possedere caratteristiche di flessibilità tali da consentire una estrema adattabilità alle condizioni in cui opera e una risposta efficace e soddisfacente alla domanda di mobilità e alle sue variazioni, un sistema che sia effettivamente competitivo rispetto al traffico privato. A questo scopo si privilegia la realizzazione di un sistema che esprima elevate potenzialità di espansione (in termini di capacità offerta) ed estendibilità (in termini spaziali sul territorio), e che possa quindi assicurare prestazioni soddisfacenti anche in un arco temporale di medio e lungo periodo assumendo progressivamente i connotati di una rete capillare e diffusa, fortemente integrata con il territorio e con le funzioni esistenti e di previsione (locali, e sovralocali).

Allo stato attuale a Bologna sono stati proposti e finanziati, parzialmente o completamente, due progetti per due diversi sistemi di trasporto pubblico basati su due differenti tecnologie: il TPGV (Tram su gomma a guida vincolata), per cui è già stato emesso il bando di gara, e il MAB (Metrò automatico leggero), per cui esiste una parte del finanziamento per la prima tratta della prima linea.

La coesistenza di due sistemi differenti tecnologicamente e infrastrutturalmente all'interno della città pone delle forti perplessità sia per l'impossibilità di integrare funzionalmente le reti e quindi i servizi sia per l'impossibilità di realizzare economie di scala; inoltre l'adozione di una tecnologia di guida automatica inoltre necessita la realizzazione di una sede totalmente protetta in galleria (o viadotto) imponendo costi di costruzione estremamente elevati. L'onerosità della scelta di un percorso totalmente in

galleria consente la realizzazione di linee di trasporto necessariamente ridotte che poco credibilmente potranno evolvere in una rete anche in tempi medio-lunghi.

Da un punto di vista funzionale, la realizzazione di un sistema in galleria non è necessariamente la soluzione più efficace, sia dal punto di vista del tempo totale di spostamento, sia in termini di utenza servita e di capillarità, sia per l'efficienza complessiva del sistema: nel caso di Bologna infatti la lunghezza dello spostamento medio è piuttosto ridotta e quindi restare in superficie può avere enormi vantaggi; tali vantaggi assumono un valore preminente a patto che vengano garantite condizioni di circolazione del mezzo pubblico tali da assicurare regolarità e frequenza.

Alla luce delle analisi effettuate, tenuto conto dello stato di avanzamento dei progetti, delle loro possibili carenze e criticità, trasportistiche ed urbanistiche, la Provincia esprime la volontà di contribuire a realizzare un unico sistema di trasporto urbano in sede propria o protetta (tram-metrò), unitario dal punto di vista tecnologico, che in una prima fase adotti la tecnologia di tipo tranviario, su gomma a guida vincolata prevista nel progetto TPGV.

È una proposta che fissa alcuni elementi ritenuti fondamentali: interoperabilità dei sistemi, attraverso la scelta di una tecnologia di trasporto non vincolante per le scelte future ed eventualmente facilmente convertibile, costruzione di una rete integrata e capillare, diffusione dell'accesso al sistema sul territorio attraverso la realizzazione di una molteplicità di punti di interscambio modale.

Si tratta della progressiva implementazione di una rete urbana di Tram-metrò, non solo sulle due direttrici storiche forti, nord-sud ed est-ovest, ma anche sulle direttrici di nuova espansione. L'ipotesi è quindi quella di un percorso dalla Stazione centrale alla Fiera, esteso eventualmente fino al Centro Agroalimentare, che prosegua poi verso San Lazzaro e Borgo Panigale, come previsto nel progetto tram, che si dirami verso Corticella e che da Prati di Caprara vada a servire il Lazzaretto e potenzialmente l'aeroporto (con lo stesso mezzo o con un mezzo tipo people-mover).

Una proposta quindi per la realizzazione di un sistema che, oltre a raggiungere le maggiori polarità urbane, serva le linee forti di domanda di mobilità interna al Comune e agevoli gli scambi interno-esterno.

Si possono utilizzare contemporaneamente la galleria e la rete tranviaria come prevista nell'attuale progetto in corso di elaborazione. La galleria prevista dalla Fiera alla Stazione potrà essere fatta emergere su via Gramsci in modo da connettersi con la rete tranviaria.

Un sistema che abbia quindi la possibilità, nel tratto in galleria, di sfruttare la maggiore velocità commerciale, limitando contemporaneamente il suo impatto sul tessuto urbano e, nel tratto in superficie, di sfruttare la maggiore capillarità e accessibilità delle fermate.

Le prestazioni, in termini di capacità, non risulterebbero d'altronde ridotte sia in termini di frequenze, infatti anche sistemi non automatizzati possono garantirne di elevate, sia in termini di passeggeri trasportati: infatti la presenza nel bando di gara del Sistema TPGV dell'esplicita preferenza accordata a sistemi con caratteristiche di espandibilità della portata costituisce sicuramente un elemento strategicamente rilevante. Anche il problema della regolarità del servizio si può risolvere prevedendo percorsi in superficie non troppo lunghi e prevalentemente in corsia preferenziale.

È un progetto strategico di lungo periodo, si tratta quindi di una soluzione necessariamente aperta a possibili implementazioni successive, e alle variazioni imposte dai mutamenti nel contesto, ma anche al recepimento di nuove opportunità, ad esempio la trasformazione in una rete di tipo tranviario tradizionale e l'eventuale integrazione con la rete ferroviaria.

Bologna ha infatti un patrimonio, in termini di infrastrutture ferroviarie che in parte sono già indirizzate, e maggiormente lo saranno in futuro, al trasporto locale; è strategico quindi pensarne un utilizzo integrato tra trasporto metropolitano su ferro e trasporto locale.

La proposta tram-metrò pone due condizioni imprescindibili per la sua realizzazione all'attuale configurazione del progetto MAB: la rinuncia alla tecnologia di guida automatica e l'adozione di una sagoma limite in galleria che consenta il passaggio di veicoli tranviari standard.

La proposta di tram-metrò si sviluppa come già detto necessariamente per fasi:

- Realizzazione dell'infrastruttura in tunnel dalla Fiera a Piazza dei Martiri con caratteristiche costruttive (sezione della galleria, banchine, catenaria etc.) che permettano il passaggio dei mezzi tipo tram a guida vincolata su gomma. In questa fase la linea del tram est-ovest si interconnette con la linea in tunnel Piazza dei Martiri-Fiera. In questa fase è opportuno garantire al sistema di media capacità di superficie una sede riservata sulla tratta: Ospedale Maggiore-Piazza Maggiore e una zona a traffico limitato all'interno del Centro Storico;
- Estensione della rete del tram-metrò dalla via Emilia al Lazzaretto con interconnessione alla stazione SFM di Prati di Caprara valutando se realizzare il collegamento con l'aeroporto con lo stesso mezzo o tramite people-mover con nodo di interscambio a Prati di Caprara. In questa fase è necessario monitorare i tempi di percorrenza sulla tratta Ospedale Maggiore-Sant'Orsola per valutarne l'accettabilità in termini di velocità media e affidabilità di esercizio;
- Prosecuzione della rete attraverso l'area del Lazzaretto e del Navile, ricucendo le funzioni universitarie e le nuove espansioni residenziali in programma, fino all'area dell'ex-Mercato ortofrutticolo e alla stazione centrale;
- Estensione della rete sulla direttrice nord di Corticella e possibile estensione della rete verso il CAAB;
- Eventuale possibilità di estensione del tratto in sotterranea sulla tratta est-ovest se il monitoraggio del servizio in superficie effettuato dimostri l'impossibilità di offrire un servizio adeguato alle esigenze di mobilità;
- Possibile conversione del materiale rotabile da tram su gomma a tram su rotaia.

In un sistema integrato diventano quindi centrali i punti di interscambio tra sistema di trasporto collettivo urbano e SFM che devono essere opportunamente individuati e qualificati. Con riguardo alle linee di prima attuazione, si tratta delle stazioni SFM di S. Lazzaro/Caselle, Borgo Panigale, Mazzini, (oltre che Stazione Centrale FS); in prospettiva, si individuano inoltre Corticella, Zanardi, Prati di Caprara, Casalecchio sud, Rastignano e Fiera/Michelino. Particolare importanza riveste la fermata di Prati di Caprara come nodo di interscambio metropolitano multi-modale, verso la città e per le funzioni sovralocali come Università ed Aeroporto.

Per quanto riguarda il SFM si valuta l'opportunità di integrazione e potenziamento del SFM con un ulteriore servizio lungo la "linea di cintura" ossia una linea che colleghi Stazione Centrale e Fiera, con un cadenzamento a 15' o 20' con fermate a: Arcoveggio, CNR, Aldini e Fiera.

In una prima fase si può realizzare uno specifico servizio navetta, da attivare con materiale rotabile ferroviario nei giorni delle manifestazioni fieristiche di maggior richiamo, collegante la stazione FS Aeroporto (e relativo parcheggio di interscambio-vedi punto C.2.3), la Stazione FS Centrale, la Stazione Fiera, la Stazione FS S. Lazzaro (parcheggio di interscambio).

Alcune specifiche stazioni SFM (ad alta frequenza di servizio, in quanto servite da più linee) e/o terminali della rete urbana tram-metrò sono particolarmente indicate alla localizzazione di parcheggi scambiatori di rilevanza più 'strategica' in quanto finalizzati ad intercettare quote di utenti diretti in città, provenienti anche da extra-bacino dalla grande rete viaria regionale e in particolare dal sistema autostradale.

I parcheggi scambiatori 'strategici' sono individuati come segue:

- presso S. Lazzaro-Caselle' (SFM+tram) per le provenienze da est (A14);
- presso stazione 'Aeroporto' per le provenienze da Ovest, attraverso il futuro casello autostradale Aeroporto;
- presso stazioni di Corticella e di Funo per le provenienze da Nord;
- presso Casalecchio Nord oppure Casteldebole per le provenienze dalla A1 Sud e dalla Valle del Reno.

#### **C.2.4 Politiche per favorire la mobilità non motorizzata**

La Provincia opera per il raccordo e messa a sistema delle diverse proposte e progetti comunali per la realizzazione di itinerari ciclabili extraurbani nella pianura e nella pedecollina, fino a creare una rete che colleghi fra loro, su percorsi protetti o su viabilità locale a basso traffico, i maggiori centri abitati, le maggiori aree specializzate per attività produttive, nonché le principali aree di interesse naturalistico, storico e ambientale.

Anche nei comuni non obbligati alla formazione dei Piani Urbani del Traffico (PUT), l'organizzazione della mobilità urbana e la gerarchia nell'utilizzo degli spazi stradali deve conformarsi alla scala di valori che privilegia in primo luogo la circolazione dei pedoni, come espressa al punto 3.2 delle "Direttive per la redazione, adozione ed attuazione dei piani urbani del traffico" emanate dal Ministero dei LL.PP. il 24/6/1995.

A questo fine, i PGTU devono prevedere prioritariamente gli interventi atti ad aumentare la sicurezza dei pedoni e dei ciclisti nelle aree urbane attraverso:

- la progettazione di incroci sicuri e percorsi riservati;
- la rimozione dei punti di probabile conflitto con altre modalità di trasporto;
- la formazione di isole pedonali e di zone a traffico limitato;
- l'attuazione di misure di moderazione della velocità e dell'intensità del traffico motorizzato;

- l'illuminazione delle piste ciclabili e dei percorsi pedonali.

Per favorire la mobilità ciclabile e pedonale, in particolare all'interno dei centri abitati, dovrà essere prevista una rete senza soluzioni di continuità, di cui dovranno essere definite le priorità attuative, privilegiando gli itinerari che dai luoghi di residenza conducono ai principali centri attrattori (stazioni, scuole, centri storici, stazioni e fermate del SFM ecc.) e con percorsi il più possibile diretti. In generale si dovrà dare preferenza ai percorsi in sede propria.

Nei casi in cui gli spazi disponibili lungo la viabilità esistente non siano sufficienti per inserire i percorsi ciclabili e/o pedonali, dovranno essere sacrificate alcune delle funzioni connesse al traffico veicolare motorizzato (circolazione in uno dei due sensi di marcia o sosta), così come indicato dalle direttive ministeriali per la predisposizione dei Piani del Traffico.

La rete urbana dei percorsi ciclabili e dei percorsi pedonali protetti deve correlare prioritariamente e con percorsi il più possibile diretti:

- le stazioni e fermate del SFM;
- i servizi urbani di base, con particolare riferimento a quelli a frequentazione quotidiana quali le scuole, i centri civici e sociali, i complessi commerciali e centri commerciali di vicinato e di media dimensione;
- i parchi urbani e i complessi sportivi;
- i luoghi ad elevata concentrazione di posti di lavoro.

I percorsi ciclabili vanno realizzati in sede separata o in sede adeguatamente protetta ovvero, ove opportuno, in sede promiscua su strade di rilievo esclusivamente locale e con traffico limitato.

Nell'approvazione dei Piani urbanistici attuativi, la continuità, sicurezza e comodità dei percorsi pedonali e la minimizzazione delle interferenze fra questi e i percorsi carrabili devono essere considerati requisiti obbligatori per l'approvazione. Nei centri urbani di pianura o di fondovalle, anche la previsione di adeguati percorsi ciclabili protetti e collegati con la rete di percorsi ciclabili preesistenti al contorno, e la previsione di adeguati parcheggi per biciclette devono essere considerati un requisiti obbligatori.

### **C.2.5 Politiche per la soluzione di lungo periodo del nodo tangenziale/autostradale bolognese**

Come in parte anticipato al punto C.1.4 di questo Documento, sia l'ipotesi di un passante autostradale in galleria a sud di Bologna, sia quella di un parziale interrimento dell'anello autostradale a tre corsie per senso di marcia, in prossimità dell'attuale infrastruttura tangenziale, appaiono allo stato attuale definitivamente tramontate.

L'ipotesi progettuale che prevede la realizzazione del cosiddetto "Passante autostradale nord", ossia un semianello esterno e sensibilmente distante dall'attuale semianello tangenziale, per la completa diversione dei traffici di attraversamento che connettono le direttrici autostradali del nodo bolognese, è stata assunta come soluzione di riferimento sia a livello locale che a livello nazionale.

L'Accordo intervenuto fra gli Enti Locali ed il Ministero delle Infrastrutture prevede la revisione e lo stralcio degli interventi già messi a punto dalla Società Autostrade, ed in particolare la non realizzazione della terza corsia autostradale, ma solo degli interventi riguardanti le mitigazioni ambientali, la realizzazione dei nuovi caselli della Fiera e della Muffa/Crespellano ed il potenziamento degli svincoli della Tangenziale.

Il progetto del nuovo passante autostradale attraversa un ambito territoriale fortemente antropizzato quale la pianura bolognese, caratterizzato dalla commistione fra l'ordinario utilizzo agricolo dei suoli e la intensa pressione insediativa, che si è declinato negli ultimi anni principalmente nello sviluppo di nuovi insediamenti residenziali adiacenti a centri urbani di media e piccola dimensione, in nuovi insediamenti residenziali sparsi in zona agricola, in aree di carattere produttivo sia di piccolissima (dai due ettari in su), che di media e grande dimensione. In sostanza si è assistito ad una forte dispersione insediativa, il cosiddetto sprawl, con conseguenti problemi nel consumo del territorio e nell'aumento delle esigenze di mobilità.

Diretta conseguenza di questi fenomeni territoriali è stato il massiccio ricorso al mezzo privato, da parte dei nuovi insediati, per gli spostamenti pendolari e occasionali e la relativa congestione dei principali assi stradali radiali (in particolare appaiono drammatici nelle ore di punta i livelli di servizio delle radiali Persicetana, Galliera, San Donato, San Vitale, via Emilia) e del sistema tangenziale-autostrada, elevati livelli di inquinamento atmosferico ed acustico nel capoluogo e nei centri dell'hinterland, la crescita della incidentalità stradale.

La realizzazione del passante autostradale e la liberalizzazione dell'ultimo tratto di A13 può concretizzare il compimento di una significativa maglia infrastrutturale ortogonale, che se non direttamente in grado di garantire la completa ed efficiente accessibilità all'area centrale (se non in direzione nord con la liberalizzazione della A13), potrebbe avvallare il successo di un'ipotesi più razionale di sviluppo insediativo di questi territori, anche con la possibilità di decentrare funzioni pregiate dal cuore urbano, che appare la condizione necessaria per la qualificazione ed il rafforzamento dei centri maggiori della pianura anche con la finalità di porre rimedio alla mobilità pendolare dei residenti attuali e futuri di questi Comuni.

Allo stato attuale non è stato ancora perfezionato il tracciato definitivo dell'infrastruttura, ma si è piuttosto individuato un corridoio per il percorso del Passante autostradale, che potrà subire ulteriori modifiche, che pur non stravolgendo l'impostazione generale del progetto, consentano di minimizzare in alcune situazioni eventuali impatti negativi, non altrimenti mitigabili.

Il corridoio è stato individuato, tenendo presente le seguenti condizioni:

- disturbare il meno possibile il territorio urbanizzato nella pianura a Nord di Bologna;
- minimizzare la percorrenza fra le autostrade A1 direzione Milano e A14 direzione Ancona ed il differenziale fra il nuovo percorso autostradale e quello attualmente in funzione, destinato alla futura liberalizzazione;
- conferire al tracciato una caratterizzazione autostradale;
- liberalizzare l'attuale sede autostradale per tutto il tratto compreso entro il passante nord, ossia da Bologna – Borgo Panigale e da Bologna – Casalecchio fino a Bologna – S. Lazzaro e oltre;

- liberalizzare la A13 da Bologna – Arcoveggio fino ad una nuova barriera/casello posta subito a sud della Trasversale di Pianura;
- fare in modo che l'utenza di transito sia leggera che pesante utilizzi il nuovo Passante autostradale piuttosto che l'attuale sede tangenziale;
- programmare la realizzazione di tre/quattro caselli autostradali, in opportuni punti del nuovo Passante, al fine di favorire la permeabilità con i traffici di natura locale e di consentire lo sviluppo urbanistico e territoriale dei centri della pianura, anche in una prospettiva di decentrare funzioni dal centro fortemente congestionato dell'area metropolitana bolognese.

Il nuovo sistema autostradale-tangenziale sarebbe quindi organizzato con uno schema di funzionamento che prevede la trasformazione degli attuali caselli di Casalecchio, Borgo Panigale e S. Lazzaro, unitamente ad un nuovo casello Interporto che sostituirà l'attuale casello dell'Arcoveggio, come barriere di ingresso a Bologna e la completa liberalizzazione dei tratti interni alle barriere citate, con il completo riutilizzo delle attuali corsie autostradali, per la costituzione di una piattaforma tangenziale con quattro corsie per senso di marcia.

La barriera d'ingresso a S. Lazzaro di Savena del nuovo sistema della tangenziale, a seguito di studi e approfondimenti specifici, potrebbe essere spostata verso est, in località Osteria Grande, rendendo così possibile la liberalizzazione dell'intero tratto autostradale S. Lazzaro-Osteria Grande.

Il corridoio individuato si sviluppa fra uno slacciamento a ovest di Bologna sulla A14 nei pressi di Lavino di Mezzo e l'innesto nuovamente con l'A14 a est di Bologna, in prossimità della località Osteria Grande, per una lunghezza di 40,7 chilometri.

Da un punto di vista geometrico il Passante autostradale si stacca dalla bretella di collegamento fra la A1 e la A14, subito dopo l'area di servizio La Pioppa, con una deviazione verso nord che utilizza un corridoio fra le località di Lavino di Mezzo e di Barelino. Attraversa quindi la via Emilia a est di Lavino; la SP Persicetana e la ferrovia Bologna – Verona ad Ovest di Calderara e arriva all'altezza della SP 3 "Trasversale di Pianura", affiancandosi a questa strada provinciale con una curva di ampia apertura. Procede quindi in direzione est, rimanendo a sud della Trasversale di Pianura fino alla località San Lorenzo, poi passa a nord, utilizzando il corridoio infrastrutturale, che era stato previsto per la realizzazione della cosiddetta "Bretella Interporto". Dopo lo svincolo/raccordo con l'autostrada A13, il Passante autostradale si affianca in complanare all'attuale sede della SP3, fino allo svincolo tra la stessa SP3 con la SP5 "San Donato", poi con una curva di ampio raggio si inclina in direzione sud-est passando a sud dei centri di Budrio e di Cento. Dopo aver intersecato quasi perpendicolarmente la SP 253 "San Vitale", all'altezza dell'incrocio con la SP 6 "Zenzalino", il tracciato del prosegue sempre in direzione sud-est, passando a sud di Prunaro di Budrio e ricollegandosi all'attuale A14 all'altezza di Osteria Grande.

Per chi percorre l'A1 da Milano in direzione A14 per Ancona (o viceversa) la deviazione dei traffici comporterà un incremento di percorrenza di circa 12,5 km, mentre per chi percorre l'A1 da Firenze in direzione A13 per Padova (o viceversa) la deviazione dei traffici comporterà un incremento di percorrenza di circa 11 km.

Inoltre Per assicurare che non vi sia traffico "parassita" di attraversamento sul vecchio tracciato autostradale trasformato in tangenziale è previsto nelle barriere di ingresso alla tangenziale liberalizzata un incremento di pedaggio.

Lungo il nuovo tracciato sono attualmente proposti, quattro nuovi caselli:

- il casello Calderara/San Giovanni in Persiceto, collocato in corrispondenza dell'intersezione con l'attuale SP Padullese;
- il casello Interporto, che sostituirà l'attuale casello Interporto dell'A13;
- il casello Granarolo/Lungosavena, posizionato in corrispondenza dell'intersezione con la nuova infrastruttura viaria denominata Lungosavena e raccordato con il tracciato in variante della SP 3;
- il casello Budrio/San Vitale, posizionato a sud dell'abitato di Budrio, in corrispondenza dell'intersezione con la ex SS 253 "San Vitale".

I territori comunali attraversati dalla infrastruttura autostradale, lungo l'intero percorso sono: Zola Predosa, Bologna, Calderara, Sala Bolognese, Argelato, Castel Maggiore, Bentivoglio, Granarolo, Castenaso, Budrio e Ozzano.

Le principali problematiche di carattere ambientale, connesse alla realizzazione del Passante, riguardano le componenti rumore, acque, suolo e sottosuolo, paesaggio ed ecosistemi, inoltre significativi saranno gli impatti sulle aziende agricole attraversate per l'occupazione di suolo agricolo e di conseguenza la riduzione della superficie agricola utilizzabile.

Un altro aspetto da prendere attentamente in considerazione è la rilevante frattura del territorio che viene attraversato, specialmente in termini di collegamenti e accessibilità locale, e quindi la necessità di studiati interventi di ricucitura della maglia viaria.

Per quanto riguarda il paesaggio il progetto dovrà cercare di rendere il tracciato il più aderente possibile all'orografia del territorio, in maniera da ridurre l'altezza e quindi l'impatto visivo dei rilevati ed il numero dei viadotti.

Per mitigare gli impatti sul paesaggio e le altre criticità il progetto dovrà prevedere, la realizzazione di una fascia di ambientazione con larghezza media di 60 metri per lato. Questa fascia dovrà contribuire oltre a migliorare l'inserimento paesaggistico, a mitigare/compensare gli impatti sul rumore e sulla qualità dell'aria.

Dovranno inoltre essere previste misure di mitigazione acustica (barriere fonoassorbenti, terrapieni, asfalti fonoassorbenti), ove richiesti dalla normativa vigente, presidi idraulici (sistemi di disoleazione fisica meccanica) e sistemi di laminazione/compensazione delle acque conseguenti all'impermeabilizzazione delle superfici (nastro stradale).

Per quanto riguarda gli effetti complessivi sulle modalità di trasporto di persone e merci nell'ambito metropolitano bolognese, considerando la completa liberalizzazione dell'attuale Tangenziale, si dovranno dettagliatamente studiare le ricadute in termini di diversione modale degli spostamenti verso il mezzo privato, per comprendere a fondo quali sono i livelli di concorrenzialità di questo progetto con i mezzi di trasporto pubblici. Infine dal punto di vista insediativo e territoriale appare consistente il rischio che il nuovo passante venga inteso come il "nuovo limite della città bolognese", innescando fenomeni di densificazione urbana nei territori compresi nella fascia fra Tangenziale e nuova autostrada. Questo rischio, come quello della gemmazione di nuovi poli produttivi specializzati (commercio, direzionale, terziario evoluto, 87ecc.) in corrispondenza/prossimità dei punti di interscambio del sistema (i nuovi caselli), va evitato e minimizzato con la messa in campo di ferme e decise politiche insediative di

tutela territoriale e ambientale, che dovranno pervadere i nuovi strumenti di pianificazione sia di ambito provinciale (PTCP) che comunale (PSC e PSC d'Area).

## **C.2.6 Politiche per il completamento e il potenziamento della viabilità extraurbana**

### **C.2.6.1 Assetto strategico della rete**

Il PTCP provvede a definire l'assetto funzionale di lungo periodo della rete stradale, secondo i seguenti quattro livelli:

- a) **“Grande rete”**, ovvero “rete di collegamento regionale/nazionale”, come definita dal PRIT: *“avente funzioni di servizio nei confronti della mobilità regionale di più ampio raggio (sia interna alla regione che di penetrazione-uscita) e nei confronti della mobilità nazionale con entrambi i recapiti all'esterno del territorio regionale”*. Conforme al PRIT senza alcuna variazione. Relativamente alla Trasversale di Pianura e ai collegamenti San Giovanni in Persiceto – Pedemontana, Medicina – via Emilia, per la Lungosavena e per la Nuova Galliera (Lungoreno nel PRIT), sarà previsto un adeguamento funzionale ad una sola corsia/senso (corrispondente alla prima fase funzionale contenuta nel PRIT)
- b) **Rete di base regionale** (definita dal PRIT “rete di base principale”).
  - Conforme al PRIT senza alcuna variazione,
- c) **Viabilità extraurbana secondaria di rilievo provinciale o interprovinciale**: definita in sede di PTCP come segue:
  - all'interno della fascia compresa fra la Trasversale di Pianura e il sistema autostradale A1-14, con funzione di raffittimento della “grande rete” in corrispondenza della porzione centrale semi-conurbata dell'area metropolitana;
  - a Nord della Trasversale di Pianura, con funzione di collegamento dei principali centri della pianura con la rete regionale, e in particolare con i caselli autostradali;
  - nella fascia appenninica riguarda la sola direttrice di collegamento con la Toscana, non considerata nei livelli di rete regionale definiti dal PRIT (direttrice Fondo valle Savena-Futa).
- d) **Viabilità extraurbana secondaria di rilievo intercomunale**: definita in sede di PTCP e costituita dalle altre principali strade extraurbane di collegamento intercomunale.

Ai quattro livelli suddetti di competenza del PTCP si aggiunge l'ulteriore livello delle:

- “Principali strade urbane di penetrazione e distribuzione”, essenziali per la distribuzione della mobilità fra la rete primaria e secondaria extraurbana e le aree urbane, la cui definizione e i relativi progetti sono di competenza comunale, e quindi dei PGTU e del PUM.

### **C.2.6.2 Politiche e interventi per la “grande rete”**

Riguardo alla rete di interesse regionale-nazionale si prospettano i seguenti interventi:

- attuazione urgente degli interventi necessari al potenziamento dell'accessibilità all'Aeroporto e alla Fiera (potenziamento dello svincolo “Aeroporto” della Tangenziale e nuovo casello autostradale della Fiera);
- completamento, nelle maglie ancora mancanti, della rete ortogonale definita dal PRIT: Nuova Galliera, Lungosavena, asse stradale dal casello di Crespellano a S. Giovanni in Persiceto, circonvallazione di S. Giovanni, parti mancanti della Trasversale di Pianura e della Pedemontana (nuova Bazzanese);
- potenziamento a breve termine del sistema complanare Tangenziale di Bologna con l'attuazione del programma di interventi comprendenti il miglioramento dell'efficienza delle uscite dalla Tangenziale sulla viabilità ordinaria con svincoli a rotatoria;
- prolungamento della complanare ad Est fino a Osteria Grande;
- per quanto riguarda il potenziamento del collegamento fra Bologna e Imola, la soluzione individuata per il tratto da Osteria Grande a Imola, individuata nelle Tavole 3 e 4 del PTCP, potrà subire modifiche anche radicali sulla base di soluzioni e caratteristiche tipologiche da definire mediante un apposito studio di fattibilità tecnica, prendendo anche in considerazione la possibilità di un ulteriore prolungamento delle complanari del sistema tangenziale di Bologna, da Osteria Grande ad Imola;
- potenziamento del collegamento con il porto di Ravenna attraverso il prolungamento verso Est della Trasversale di Pianura (Nuova S. Vitale);
- potenziamento progressivo (a medio-lungo termine) degli altri tronchi già realizzati della “grande rete”, fino agli standard funzionali definiti dal PRIT (due corsie per senso di marcia), anche in nuova sede ove necessario.

### **C.2.6.3 Politiche e interventi per la rete regionale di base, per la rete secondaria di interesse provinciale e per la rete secondaria di interesse intercomunale**

Riguardo alla rete regionale di base si prospettano i seguenti interventi:

<b>Diretrice</b>	<b>Tratta</b>	<b>Tipo di intervento</b>
Tangenziale in variante alla SP 568 R	Circonvallazione di S. Giovanni in Persiceto	Realizzazione nuova sede - CAT.C1 CNR
Tangenziale S. Giovanni - Cispadana (SP 255 R)	Variante alla SP 255 R	Realizzazione nuova sede - CAT.C1 CNR
Asse S. Giovanni - Cento/Cispadana (SP 255 R)	SP 255 R	Potenziamento statale in sede
Asse S. Giovanni - Cento/Cispadana (SP 255 R)	Variante di Decima Est	Variante centro abitato
Asse S. Giovanni - Crevalcore (SP 568 R)	Da S. Giovanni a Crevalcore	Potenziamento in sede e messa in sicurezza
Asse S. Giovanni - Crevalcore (SP 568 R)	Variante di Crocetta	Variante centro abitato
Budrio-Portomaggiore	Variante di Molinella	Realizzazione nuova sede CAT.C1 CNR
Variante alla SP 65 R Futa	da Ponte delle Oche a Ponte Boaria	Potenziamento in sede e messa in sicurezza

## Sezione C

Fondo valle Savena	Variante di Rastignano (prolungamento 870)	Realizzazione nuova sede
Asse via Emilia	da San Carlo a Toscanella	Tipo di intervento da definire
Asse via Emilia	da Toscanella a Imola	Potenziamento in sede e messa in sicurezza
Asse via Emilia	Intersezione SP 30 e SS 9 Toscanella	
Asse via Emilia	Circonvallazione nord di Imola (da SP Trentola a Casello) e ponte sul Sillaro	Completamento verso Est
Asse via Emilia	Circonvallazione est di Imola Nuovo ponte sul Santerno	Realizzazione nuova sede
Asse via Emilia	Circonvallazione ovest di Imola	Potenziamento in sede
Asse via Emilia	Nuovo casello di Imola	
SP 253 R San Vitale	Da Medicina al confine provinciale	Realizzazione nuova sede
SP 610 R Selice Montanara	Da casello A14 a Argenta	Potenziamento in sede
SS 64 Porrettana	Da Casalecchio (rotonda Biagi) ad Autostrada A1 Cantagallo	Realizzazione nuova sede
SS 64 Porrettana	da Cantagallo a ponte sul Reno	Parziale utilizzo autostrada dismessa
SS 64 Porrettana	Da Ponte sul Reno a ex casello	Parziale utilizzo autostrada dismessa
SS 64 Porrettana	Da Sasso (ex-casello) a Fontana	Nuovo ponte sul Reno
SS 64 Porrettana	Varante di Marzabotto	Realizzazione nuova sede CAT.C1 CNR
SS 64 Porrettana	da Marano a Molinaccio a Ca dei Ladri	Realizzazione nuova sede CAT.C1 CNR
SS 64 Porrettana	da Ca dei Ladri a Silla	Realizzazione nuova sede CAT.C1 CNR
SS 64 Porrettana	variante di Ponte della Venturina	Realizzazione nuova sede CAT.C1 CNR
SP 255 R San Giovanni- Nonantola	da San Giovanni a confine	Potenziamento in sede
SP Lavino	Da lavino a intersezione Persicetana	Potenziamento in sede
SP 11	da Pieve a S.Pietro	Potenziamento in sede
SP 3	Intersezione SP 3 e Sala Bolognese	Messa in sicurezza
SP 70	Variante di Castelletto	Realizzazione nuova sede CAT.C1 CNR

Relativamente alla ex S.S. 253 "San Vitale" nel tratto da Medicina al confine provinciale, il percorso stradale individuato nelle Tavole 3 e 4, rappresenta un'ipotesi contenuta nel progetto preliminare (presentato in data 25.09.2002 ai Comuni di Imola, Medicina, Castel San Pietro Terme e Castel Guelfo), non ancora formalmente approvato dagli organi competenti, che prevede un tracciato sostanzialmente in affiancamento al CER (Canale Emiliano-Romagnolo).

In ogni caso prima dell'approvazione del progetto preliminare questa ipotesi dovrà essere approfondita, in particolare rispetto agli impatti ambientali e sul sistema agricolo, anche valutando possibili alternative progettuali, costituendo principalmente la base di partenza per il perfezionamento del progetto definitivo. Gli approfondimenti e lo studio delle alternative di tracciato dovranno essere particolarmente rivolti alla zona di confine fra le Province di Bologna e Ravenna, in comune di Mordano.

Riguardo alla rete secondaria di interesse provinciale si prospettano i seguenti interventi:

<b>Diretrice</b>	<b>Tratta</b>	<b>Tipo di intervento</b>
San Vitale	incrocio Nibbio	Messa in sicurezza
San Vitale	incrocio Villanova	Messa in sicurezza
San Vitale	incrocio Zenzalino	Messa in sicurezza
San Vitale	incrocio Fontana	Messa in sicurezza
Variante alla SP 42 Centese	Circonvallazione di Pieve di Cento e di Castello D'Argile (via Oriente)	Realizzazione nuova sede CAT.C1 CNR
SP 44 Bassa Bolognese	Circonvallazione di Bentivoglio (ovest)	Adeguamento viabilità esistente variante SP 44
SP 44 Bassa Bolognese	Circonvallazione di Bentivoglio (est)	Nuovo casello di Bentivoglio
Asse Zenzalino	Variante di Budrio da Cento a trasversale	Realizzazione nuova sede CAT.C1 CNR
Asse Intermedia di pianura	collegamento Persicetana - Padullese	Potenziamento in sede, rettifiche e adeguamento intersezioni
Asse Intermedia di pianura	collegamento Persicetana - Longara	potenziamento in sede (via Stellone)
Asse Intermedia di pianura	Longara - Trebbo (via Corticella)	Realizzazione nuova sede CAT C1 o C2 CNR
Asse Intermedia di pianura	Trebbo (via Corticella) - Lungoreno (Olimpic)	Potenziamento parte in sede parte fuori sede
Asse Intermedia di pianura	Lungoreno (Olimpic) - 1°Maggio	Potenziamento parte in sede parte fuori sede
Asse Intermedia di pianura	da 1°Maggio - a SP Saliceto	potenziamento in sede
Asse Intermedia di pianura	Da SP Saliceto a Porrettana	Realizzazione nuova sede CAT C1 o C2 CNR
Asse Intermedia di pianura	Da Porrettana a ZI Quarto	Realizzazione nuova sede CAT C1 o C2 CNR
Asse Intermedia di pianura	Da ZI Quarto a SP S.Donato	Realizzazione nuova sede CAT C1 o C2 CNR
Asse Intermedia di pianura	Da SP S.Donato a Asse Lungo Savena	Realizzazione nuova sede CAT C1 o C2 CNR
SP. Galliera	Variante da S.Giorgio a S.Pietro in C.	Realizzazione nuova sede CAT C1 CNR
SP. Galliera	Variante di S. Venanzio	Realizzazione nuova sede CAT.C1 CNR
SS 64 Porrettana	Variante di Altedo	Realizzazione nuova sede CAT.C1 CNR
SS 64 Porrettana	Variante di Pegola	Realizzazione nuova sede CAT.C1 CNR
NORD-SUD: Asse via Emilia	adeguamento SP 48	Collegamento via Emilia - Complanare
SP Padullese	Da Calderara a Persicetana- Variante Padulle	Realizzazione nuova sede CAT.C1 CNR con eliminazione passaggi a livello
SP Lavino	nodo incrocio Via Emilia - Via Rigosa	Svincolo senza intersezioni
SP Lavino	nodo di Calderino	Realizzazione nuovo ponte sul Lavino

Riguardo alla rete secondaria di interesse intercomunale si prospettano i seguenti interventi:

Diretrice	Tratta	Tipo di intervento
Asse Crevalcore Decima (SP 1)	Variante ovest Decima alla SP 1 Palata	Collegamento SP 568 R - SP 1 / Realizzazione nuova sede
Asse Crevalcore Decima	Variante Beni Comunali alla SP 1	Realizzazione nuova sede
Asse Crevalcore Decima	Variante di Crevalcore fino a confine con Modena	Collegamento SP 568 R- SP 2 / Realizzazione nuova sede
Asse Crevalcore Decima	Variante di confine	Potenziamento in sede
Asse S.Pietro in Casale - Altedo (SS 64)	da S.Pietro in Casale a Altedo SP 20	Potenziamento in sede e messa in sicurezza
Collegamento con il nuovo casello Aeroporto	da Calderara a via dell'Aeroporto	Realizzazione nuova sede CAT.C1 o C2 CNR

#### ***C 2.6.4 – Individuazione dei criteri di priorità degli interventi***

Il PTCP prevede l'impostazione di un meccanismo per valutare con metodiche omogenee, comparative e ripetibili ciascuno degli interventi che si prospettano sulla rete primaria e sulla rete secondaria di interesse provinciale e intercomunale, in modo da realizzare una graduatoria di priorità tendenzialmente oggettiva o comunque basata su parametri misurabili. Il metodo prevede la valutazione di ciascuna opera secondo tre parametri, o meglio gruppi di parametri:

- il “gradiente di strategicità” dell’opera nel sistema viario provinciale, rappresentato dal livello gerarchico a cui l’opera appartiene
- il rapporto fra il costo di realizzazione e il beneficio economico ottenibile dal punto di vista trasportistico, in termini di riduzione del costo generalizzato del trasporto; il rapporto è rappresentabile dal saggio di rendimento dell’investimento o da altro parametro economico ritenuto idoneo;
- la sostenibilità dell’opera e i benefici ambientali attesi, sulla base di una serie di parametri fra i quali si possono elencare: la non competizione con la rete del trasporto collettivo locale su ferro; il consumo di suolo; l’interferenza con zone del territorio sensibili o vulnerabili (paesaggio, biotopi, idrogeologia, ecc.); l’entità di popolazione esposta; la riduzione delle percorrenze; la possibilità di “rifunzionalizzazione urbana” della sede stradale ‘sostituita’.

#### ***C 2.6.5 Definizione di criteri di progettazione e realizzazione delle infrastrutture stradali***

Il PTCP prevede che:

- Per le arterie della “Grande Rete”, da realizzare ex novo, in nuova sede, per le quali sia prevista la prima fase realizzativa secondo gli standard funzionali della categoria C1, si dovrà tenere conto dell’eventualità di un futuro potenziamento fino allo standard B. Preliminarmente alla progettazione definitiva si dovrà quindi

individuare un tracciato con caratteristiche tali da sostenere l'eventuale futuro potenziamento della sede, senza ulteriori modifiche del tracciato stesso;

- la progettazione e realizzazione delle nuove strade deve comprendere, fin dalle fasi preliminari e di preventivazione sommaria dei costi, la contestuale progettazione e realizzazione delle opere di mitigazione, e delle fasce di ambientazione e di compensazione ambientale; al fine di contenere le opere di ambientazione, le aree di esproprio devono essere previste adeguatamente più ampie di quelle minime necessarie a contenere la sede stradale; il finanziamento delle opere di mitigazione, di ambientazione e di compensazione deve fare parte integrante del finanziamento dell'infrastruttura;
- la progettazione preliminare e gli espropri relativi alle nuove strade devono tenere conto delle geometrie, delle tipologie di svincoli e degli ingombri massimi prospettabili per il livello gerarchico a cui la strada appartiene ai sensi dei punti precedenti, anche se la progettazione esecutiva degli stralci attuativi può prevedere geometrie inferiori e tipologie di svincoli meno onerose; in tal caso le maggiori aree di esproprio saranno transitoriamente adibite ad aree di ambientazione;
- nel caso di realizzazione di nuove strade destinate a sostituire funzionalmente vecchie strade di attraversamento urbano, assorbendone quote significative dei flussi attuali, deve essere contestualmente progettata ed attuata la riqualificazione funzionale dell'arteria declassata a viabilità urbana, riprogettandone la sede e le caratteristiche geometriche in funzione del nuovo ruolo, per renderla più funzionale alla mobilità pedonale e ciclabile, al trasporto pubblico, alla sosta e alla mobilità locale. Al fine di assicurare la coerenza e il coordinamento temporale degli interventi di realizzazione della nuova viabilità e degli interventi di rifunionalizzazione dell'arteria 'declassata' si indica l'opportunità del ricorso ad Accordi di Programma.

### **C.2.7 Verso il Piano Urbano della Mobilità dell'area bolognese**

La crescente domanda di mobilità pone l'esigenza di un'azione fortemente integrata, che agisca sia sulla domanda che sull'offerta, ai fini di un sostanziale riequilibrio delle modalità di trasporto, come per altro indicato dai principali strumenti di pianificazione di settore (PGT nazionale e PRIT regionale, recentemente approvati), nonché nella direzione di una più decisa integrazione con gli strumenti di definizione degli assetti territoriali, ai diversi livelli istituzionali. Questo compito va svolto in modo equilibrato, attraverso programmi di carattere integrato, in cui le trasformazioni introdotte dalle politiche di riqualificazione urbana sappiano accompagnarsi organicamente ai temi del trasporto pubblico, del riassetto infrastrutturale e del risanamento ambientale.

Il Piano Urbano della Mobilità (PUM), può essere lo strumento per realizzare gli obiettivi di riequilibrio del sistema della mobilità per il territorio su cui insiste.

Il PUM assume anche i contenuti del Piano della viabilità extraurbana, e una volta approvato costituisce il riferimento necessario per l'elaborazione dei PGTU e degli strumenti urbanistici generali.

Il PUM viene elaborato congiuntamente dalla Provincia di Bologna e dai Comuni di: Anzola dell'Emilia, Argelato, Bentivoglio, Bologna, Calderaia di Reno, Casalecchio di Reno, Castel Maggiore, Castenaso, Crespellano, Granarolo dell'Emilia, Ozzano dell'Emilia, Pianoro, San Lazzaro di Savena, Sasso Marconi, Zola Predosa. Tali soggetti hanno infatti sottoscritto, nell'aprile del 2000, una Dichiarazione di intenti, mirata a formalizzare la volontà di elaborare un Piano unitario e integrato per la pianificazione del sistema dei trasporti dell'area

I principi generali del Piano sono definiti, in accordo con le indicazioni fornite dal Ministero dei Trasporti in un Documento programmatico, sottoscritto dagli Enti coinvolti.

Obiettivo generale è:

- rendere coerenti e sistematizzare le diverse modalità d'intervento (la politica degli investimenti infrastrutturali, la politica di regolazione del traffico e della sosta, la politica dell'offerta e dell'incentivazione del trasporto pubblico locale);
- ricercare nuova coerenza fra gli strumenti messi in campo autonomamente dai diversi soggetti istituzionali (in particolare le politiche avviate dai singoli piani urbani del traffico di livello comunale);
- avviare infine politiche nuove ed innovative, in particolare riferite alla domanda di mobilità.

I principali indirizzi possono essere sintetizzati in:

- la ricostruzione di un quadro strategico delle diverse modalità di trasporto;
- la valorizzazione ed il potenziamento del trasporto pubblico in sede propria e protetta, in ambito urbano e metropolitano;
- Il rafforzamento del Servizio Ferroviario Metropolitano, in modo tale da diventare elemento portante delle politiche per la mobilità dell'intera area metropolitana, alla quale rendere coerenti le altre politiche, ed in particolare le politiche di regolazione del traffico e di programmazione dei relativi investimenti;
- la disciplina della domanda di spostamento, realizzata anche attraverso coerenza anche agendo sul quadro complessivo delle logiche insediative, contenendo la dispersione delle localizzazioni residenziali;
- il miglioramento dei connotati di accessibilità delle principali destinazioni (luoghi di lavoro e di studio, uffici e strutture pubbliche) e del processo distributivo, intervenendo sulla localizzazione (là dove ancora possibile), sull'offerta di trasporto pubblico integrato (parcheggi scambiatori + mezzo pubblico), sulla gestione degli orari in funzione della riduzione della congestione;
- la sinergia tra le politiche di regolazione del traffico e quelle dell'offerta infrastrutturale, (completamento della rete viaria di sostegno e di connessione con il Servizio Ferroviario Metropolitano e con i nodi di interscambio della rete del trasporto pubblico urbano e razionalizzazione ed ottimizzazione della rete esistente).

Il Governo non ha ancora provveduto ad emanare il regolamento per la formazione e approvazione del PUM quindi l'efficacia di tale Piano, allo stato attuale, dipende dal quadro legislativo regionale; che da un lato connette la procedura di formazione a quella stabilita per lo strumento generale di pianificazione (PTCP), per altro disciplinata

dalla nuova legge regionale (20/2000), e dall'altro individua nell'Accordo di Programma ex art.27 della 142 (tra Provincia e i 15 Comuni della *Dichiarazione di intenti*) la relativa procedura di approvazione.

### **C.3 La concertazione intercomunale delle politiche urbanistiche**

#### **C.3.1 Individuazione degli ambiti intercomunali di cooperazione per la concertazione delle politiche urbanistiche e per le conferenze di pianificazione sui PSC**

Ai fini dell'applicazione dell'art. 32 comma 2 della L.R. 20/2000, si indicano i seguenti ambiti intercomunali di concertazione delle politiche urbanistiche, conformati in relazione alle Associazioni di comuni e le Unioni di comuni:

- ambito costituito dall'Associazione di comuni "Terre di pianura",
- ambito costituito dall'Associazione di comuni "Terre d'acqua",
- ambito costituito dall'Associazione di comuni "Reno Galliera",
- ambito costituito dall'Associazione di comuni "Valle dell'Idice",
- ambito costituito dall'Associazione di comuni dei Quattro Castelli (Castel S. Pietro, Castel Guelfo, Dozza e Medicina) e dai comuni di Imola e Mordano,
- ambito costituito dall'Unione di comuni Valle Samoggia,
- ambito costituito dall'Unione di comuni Alta e Media Valle del Reno,
- ambito costituito dall'Unione di comuni Cinque Valli,
- ambito costituito dall'Unione di comuni Valle del Santerno.

Alla Conferenza di Pianificazione per l'esame del Documento Preliminare di un PSC sono invitati:

- i Comuni confinanti,
- i restanti Comuni facenti parte dell'ambito o degli ambiti di concertazione di cui sopra di cui il Comune fa parte.

Nel caso del PSC del Comune di Bologna alla conferenza di pianificazione sono invitati:

- i Comuni confinanti,
- i rappresentanti di tutte le Associazioni o Unioni di Comuni.