

LA PIANIFICAZIONE DELLE AREE PERIURBANE NELLA PROVINCIA DI BOLOGNA: DAI CUNEI AGRICOLI PERIURBANI AL PARCO CITTÀ CAMPAGNA

Premessa

A partire dal 1995 il settore nord-est del territorio periurbano bolognese è stata ampiamente studiato nell’ambito del progetto “PEGASO - Pianificazione e Gestione Ambientalmente SOstenibile”, cofinanziato dalla Commissione Europea nell’ambito del Programma LIFE 1995 e promosso dalle Amministrazioni provinciale e comunale di Bologna e dal Politecnico di Milano. Il progetto era nato dall’esigenza di sperimentare processi di pianificazione innovativi su una porzione molto delicata dell’Area Metropolitana Bolognese, le cosiddette “aree periurbane”, le quali si trovano collocate a ridosso del contesto urbano della città capoluogo e sono fortemente investite dai tipici fenomeni legati all’espansione metropolitana. Il punto di partenza concettuale del progetto era incentrato sul fatto che l’efficacia degli strumenti di pianificazione territoriale in tema di salvaguardia attiva dell’ambiente si trovano sempre più in contrapposizione con le dinamiche, più o meno evidenti, dei soggetti pubblici e privati che operano sul territorio e che sono quasi sempre legate alle aspettative di remunerazione economica derivanti dall’urbanizzazione di nuove aree. Il perseguimento di strategie di sostenibilità nel lungo termine, imponeva la presa d’atto dell’esistenza di tali dinamiche e, al contempo, la ricerca delle possibili soluzioni per l’avvio di processi sia di consenso e responsabilizzazione dei *policymakers* in tema di tutela e salvaguardia, sia di promozione e attivazione di itinerari di riconversione ecologico ambientale di settori socio-economici degradati e/o produttori di degrado. L’esperienza sul campo ci ha insegnato che tali percorsi, alternativi rispetto alla tradizionale pratica della pianificazione territoriale, possono essere attuabili solo coinvolgendo all’interno dei processi decisionali tutti i soggetti coinvolti, e attivando strumenti economici a valenza territoriale/ambientale che garantiscano l’applicazione del principio delle “pari opportunità” nelle modalità di uso e di tutela del territorio/ambiente. Partendo da queste riflessioni il progetto ha sperimentato l’applicazione di un *processo-strumento* ad uso delle Amministrazioni locali, finalizzato alla ottimizzazione della pianificazione e della gestione ambientalmente sostenibile delle aree periurbane in contesto metropolitano e alla ridefinizione delle scelte di pianificazione in relazione alla promozione di nuove funzioni ambientali e produttive ecocompatibili, socialmente e localmente prodotte. Oltre questo ha individuato un certo numero di temi di dettaglio da approfondire ulteriormente nello specifico con gli strumenti di attuazione e le modalità che di volta in volta sarebbe stato possibile utilizzare. Il progetto si è concluso nel marzo 1997 ed è stato valutato positivamente dalla Commissione Europea al punto di essere inserito nelle “Success stories” del Programma Life, nel frattempo la collaborazione con il Politecnico di Milano ha innescato la redazione di un certo numero di tesi di laurea, di dottorato di ricerca e di specializzazione che hanno sviluppato nello specifico alcuni aspetti e temi particolari. Tra i temi di dettaglio evidenziati da PEGASO, quello degli impatti ambientali e paesaggistici derivanti dalle strutture di servizio alle attività agricole, è stato successivamente approfondito attraverso il Progetto “Modello applicativo del progetto PEGASO: Linee guida per la valorizzazione delle aree di valore naturale ed ambientale del territorio rurale attraverso la mitigazione dell’impatto paesaggistico-ambientale delle strutture di servizio delle attività agricole”, che è stato realizzato con il contributo finanziario della Regione Emilia-Romagna nell’ambito dei progetti di recupero, tutela e valorizzazione nelle aree di valore naturale e ambientale, ai sensi dell’art. 49 della L.R. 20/2000, nel territorio dell’Associazione intercomunale “Terre di Pianura”.

Il quadro della pianificazione: all’inizio erano i “cunei agricoli”

La collocazione territoriale di entrambi i progetti sopra citati riguardava quello che il Piano Territoriale Infraregionale approvato nel 1995 aveva individuato come il “cuneo agricolo di nord-est” che costituisce, insieme agli altri territori agricoli periurbani incuneati fra i sistemi insediativi, una cintura disomogenea, sia spazialmente che nelle attuali funzioni d’uso con la finalità di esaltare la funzione di compensazione ambientale tra l’aggregato urbano ed il territorio rurale di possibile sviluppo della qualità urbana complessiva. Il PTI individuava tre fondamentali Diretrici di sviluppo e di razionalizzazione degli insediamenti, collegate alle principali aste del trasporto pubblico su ferro (per il quale prevedeva una complessiva razionalizzazione fondata sul progetto di Servizio Ferroviario Metropolitano), interconnesse da vaste aree di contenimento (appunto i “Cunei agricoli”), destinate a rappresentare la riserva di biomassa necessaria ad un corretto equilibrio dell’assetto metropolitano. A connettere i Cunei, il Piano individuava le principali infrastrutture ecologiche, sostanzialmente costituite dalle aste fluviali e dal loro territorio naturale, aste che circondano la *core-area* metropolitana. Parallelamente ipotizzava, come indispensabile presupposto progettuale, un progressivo e significativo decentramento dalla *core-area* di consistenti quote di servizi rari e di terziario, da collocare nei Centri Ordinatori. Di questa cintura situata intorno alla *core-area* metropolitana, il cuneo agricolo di nord-est e quello di sud-ovest erano stati in precedenza individuati dal Piano Territoriale Paesistico Regionale come “Aree di studio” ai sensi dell’art. 32, cioè ritenute meritevoli di approfondita valutazione in funzione degli obiettivi di:

- a. conservare i connotati riconoscibili della vicenda storica del territorio nei suoi rapporti complessi con le popolazioni insediate e con le attività umane;
- b. garantire la qualità dell’ambiente, naturale ed antropizzato, e la sua fruizione collettiva;
- c. assicurare la salvaguardia del territorio e delle sue risorse primarie, fisiche, morfologiche e culturali;
- d. individuare le azioni necessarie per il mantenimento, il ripristino e l’integrazione dei valori paesistici e ambientali, anche mediante la messa in atto di specifici piani e progetti, rispetto ai quali gli strumenti di pianificazione infraregionali e/o comunali erano tenuti ad analizzare con particolare attenzione le caratteristiche e a dettare disposizioni coerenti con le finalità di valorizzazione ambientale di tali territori.

Lo *Schema Direttore Metropolitano* (1997) e *Il Rapporto sulle condizioni di sostenibilità* (1998) hanno approfondito, tra gli altri, il fenomeno della dispersione insediativa che si era manifestato a partire dagli anni Settanta e aveva invertito drasticamente il senso del precedente flusso di urbanizzazione, investendo soprattutto il territorio della pianura ed evidenziando come effetti negativi “di ritorno” l’aumento del rischio idraulico derivante dalla insufficienza della rete di scolo delle acque causato dal forte incremento dell’impermeabilizzazione dei suoli urbanizzati nel territorio della pianura, la sempre maggiore difficoltà nel gestire i temi dell’accesso e della circolazione nell’area urbana, oltre a quelli dei conseguenti inquinamenti dell’aria e del livello acustico. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale approvato nel 2004 ha assolto, sia con le analisi territoriali effettuate nel progetto PEGASO sia con ulteriori approfondimenti tematici, agli impegni derivanti dall’art. 32 del PTPR anche per le aree relative del cuneo agricolo di nord-est e di quello di sud-ovest e ha dettato disposizioni di tutela coerenti con le caratteristiche

ambientali ed ecologiche e finalizzate alla valutazione della naturalità e della biodiversità dei diversi ambiti territoriali con integrazioni e ampliamenti della delimitazione stessa delle aree di studio individuate nella cartografia del piano regionale, e l’individuazione di aree soggette a tutela come “zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale” o come “zone di tutela naturalistica”. Oltre questi effetti diretti, le esperienze e gli studi che trovano origine da tale progettualità hanno consentito di inserire nel piano provinciale una appropriata definizione della disciplina riguardante gli ambiti agricoli periurbani così come prescritto dall’art. A-20 della legge regionale 20/2000.

Art A-20 della legge regionale 20/2000

La legge regionale 20/2000 definisce all’Art. A-20 la disciplina degli Ambiti agricoli periurbani:

1. Negli ambiti agricoli periurbani, la pianificazione persegue prioritariamente il mantenimento della conduzione agricola dei fondi, nonché la promozione di attività integrative del reddito agrario dirette:
 - a) a soddisfare la domanda di strutture ricreative e per il tempo libero;
 - b) a contribuire al miglioramento della qualità ambientale urbana, attraverso la realizzazione di dotazione ecologiche, di cui all’art. A-25 dell’Allegato, e di servizi ambientali.
2. Gli ambiti agricoli periurbani sono individuati di norma nelle parti del territorio limitrofe ai centri urbani ovvero in quelle intercluse tra più aree urbanizzate, aventi una elevata contiguità insediativa.
3. Il PSC, sulla base delle indicazioni del PTCP, individua gli ambiti agricoli periurbani e ne definisce obiettivi e prestazioni attese e interventi ammessi. Le previsioni del PSC costituiscono criteri di priorità ai fini dell’attribuzione alle aziende operanti negli ambiti agricoli periurbani di specifici contributi finalizzati a compensarle per lo svolgimento di funzioni di tutela e miglioramento dell’ambiente naturale.
4. Gli interventi di cui alle lettere a) e b) del comma 1 sono disciplinati, di norma, dal RUE ed attuati attraverso intervento diretto. Il POC può prevedere la realizzazione dei medesimi interventi, anche attraverso la stipula di accordi con i privati interessati, a norma dell’art. 18, qualora assumano rilevante interesse per la comunità locale.

Il PTCP, in coerenza con le prescrizioni normative dell’art. A-20 della L.R. 20/2000, “individua un solo ambito agricolo periurbano comprendente gli ambiti rurali circostanti o interclusi all’interno degli insediamenti che compongono la conurbazione bolognese; i limiti di tale ambito si appoggiano a elementi che costituiscono o possono costituire in futuro, attrattive ambientali o elementi funzionali al miglioramento del sistema naturale, quali: parchi fluviali e urbani, elementi della rete ecologica, aree di inserimento ambientale di grandi infrastrutture, oppure si appoggiano a confini del territorio rurale con aree urbane o importanti tagli infrastrutturali”.

Tale ambito è stato definito in riferimento a precisi rapporti spaziali di contiguità, inclusione e complementarità con l’area urbana centrale e con le sue espansioni pianificate pur presentando, contemporaneamente, caratteristiche ad alta vocazione produttiva agricola o a prevalente rilievo paesaggistico. In tali ambito “la pianificazione persegue il mantenimento della conduzione agricola dei fondi e la promozione di attività integrative del reddito degli operatori agricoli dirette:

- a contribuire al miglioramento della qualità ambientale urbana, attraverso la realizzazione di dotazioni ecologiche, di cui all’art. A-25 della L.R. 20/2000, e di servizi ambientali, compresi gli interventi per l’incremento della biomassa in funzione ecologica;
- a soddisfare la domanda di strutture ricreative e per il tempo libero, sia all’aria aperta che attraverso il recupero di edifici esistenti;
- al mantenimento dei caratteri consolidati del paesaggio rurale.”

Il PTCP stabilisce, inoltre che i Piani Strutturali Comunali possono individuare ulteriori ambiti rurali a carattere periurbano, specificare gli indirizzi riferiti agli ambiti agricoli periurbani adattandoli alle condizioni territoriali proprie in considerazione della natura paesaggistica o produttiva del territorio interessato, definire obiettivi, prestazioni e interventi ammessi, individuando in particolare quali dotazione ecologiche siano da incentivare per concorrere a migliorare l’ambiente urbano. Tali previsioni specifiche dei PSC costituiscono criteri di priorità ai fini dell’attribuzione alle aziende operanti negli ambiti agricoli periurbani di specifici contributi finalizzati a compensarle per lo svolgimento di funzioni di tutela e miglioramento dell’ambiente naturale. In riferimento alla disciplina delle Unità di Paesaggio, il PTCP colloca l’ambito territoriale interessato dal progetto in parte nell’Unità di Paesaggio n. 2 Pianura persicetana ed in parte nell’Unità di Paesaggio n. 5 Pianura della Conurbazione Bolognese.

La testata della campagna verso Casteldebole a Bologna.



Le Unità di paesaggio nel PTCP della Provincia di Bologna

Per quanto riguarda le Unità di Paesaggio, il PTCP si richiama “alla Convenzione Europea del Paesaggio firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 dagli Stati membri del Consiglio d’Europa, assumendola esplicitamente come riferimento in materia, e 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. La Convenzione Europea del Paesaggio 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.”.

In riferimento a ciò, l’area individuata dal Progetto Parco Città Campagna e ricompresa nel Sistema di pianura cui fanno riferimento le Unità di paesaggio n. 2 - Pianura persicetana e n. 5 - Pianura della conurbazione bolognese.

Sistema di pianura

Gli obiettivi prioritari da perseguire sono:

- Compensare l’artificializzazione connessa agli usi agricoli, riqualificare l’assetto paesaggistico ed ecologico del territorio rurale, riqualificare gli assetti ambientali altamente impoveriti attraverso il mantenimento, il miglioramento e la ricostituzione degli habitat naturali e semi-naturali propri dell’agro-ecosistema, contrastando l’impoverimento della diversità biologica;
- Migliorare le generali condizioni di sicurezza idraulica e idrologica, affrontando e resolvendo la problematica della fragilità idrogeologica della pianura e delle aree di conoide per giungere alla definizione di aree inidonee ad edificazioni estese, o a talune attività a rischio di inquinamento delle falde, ovvero alla definizione di adeguate misure di mitigazione e compensazione cui condizionare eventuali usi insediativi rischiosi.

Gli indirizzi per gli strumenti di pianificazione e programmazione sono:

- Restaurare l’edilizia storica di pregio conferendole nuove

- funzioni idonee alla relativa conservazione, preservando e valorizzando il contesto rurale storico circostante ad essa correlato, ove esistente, anche ai fini della qualificazione dell’offerta di servizi culturali.
- Salvaguardare e valorizzare ai fini della riqualificazione territoriale la trama insediativa storica e la memoria degli ordinamenti idrografici, attuando una verifica attenta e puntuale della compatibilità tra nuove infrastrutture e segni storici del territorio.
- Incentivare, prioritariamente negli ambiti agricoli di valore paesaggistico, il recupero di tali valori attraverso la demolizione di edifici agricoli dimessi incongrui con l’esistente (ad esempio ex stalle, capannoni, ecc.), e una gestione attenta delle nuove funzioni ammissibili nel riuso del patrimonio edilizio esistente, nei termini di cui all’art. 11.6.
- Favorire la realizzazione di infrastrutture leggere ed attrezzature di supporto ad una fruizione turistico-ricreativa del territorio rurale quali la viabilità pedonale-ciclabile, attrezzature per funzioni sportivo-ricreative e per attività di servizio collegate a tali forme di fruizione.
- Promuovere produzioni agricole innovative che contemperino la qualità del prodotto con l’esigenza di minore impatto ambientale, nonché usi agricoli produttivi attenti anche alla qualità del paesaggio, che contribuiscano alla realizzazione coordinata delle reti ecologiche di livello locale di cui al Titolo 3 della presente norme mantenendo e potenziando gli elementi caratterizzanti il paesaggio rurale e le aree di valenza ecologica esistenti o programmate e contrastando l’impoverimento della diversità biologica.
- Incentivare le iniziative private di forestazione e relativo vivaismo.
- Incentivare l’introduzione da parte dei privati nei progetti edilizi di interventi di soluzioni di bioarchitettura, nonché l’adesione a protocolli volontari di qualità edilizia.

Obiettivi e indirizzi per le singole Unità di paesaggio di rango provinciale appartenenti al Sistema di pianura

UdP n. 2 - Pianura persicetana

- Gli obiettivi prioritari specifici da perseguire in questo ambito sono:
- Rafforzare la vocazione agricola con potenzialità di qualità paesaggistica che rappresenta la caratteristica distintiva di questo territorio e valorizzarla ai fini dello sviluppo socio-economico sostenibile.
 - Valorizzare ed evidenziare la struttura organizzativa storica del territorio data dal permanere della maglia della centuriazione romana, come pure le testimonianze degli assetti storico-culturali delle epoche successive sia rurali che insediativi.
- Gli indirizzi per gli strumenti di pianificazione e programmazione sono:
- Valorizzare il ruolo dei centri storici di rilevanza metropolitana potenziandolo anche dal punto di vista dell’offerta culturale legata anche alla valorizzazione del patrimonio storico-culturale del territorio.
 - Attuare una verifica attenta e puntuale della compatibilità tra nuove infrastrutture e segni storici del territorio.

- La tutela dei manufatti agricoli tradizionali andrà perseguita con particolare attenzione alle aree ove questi mantengono una netta prevalenza sull’edificato sparso; in tali, aree appositamente individuate dai PSC, i RUE detteranno norme specifiche affinché i nuovi edifici mantengano una stretta coerenza con l’assetto insediativo sparso storicizzato.

UDP n. 5 - Pianura della conurbazione bolognese

Gli obiettivi prioritari da perseguire sono:

- Riqualificare e compensare gli usi insediativi propri di questo territorio elevando complessivamente la qualità degli standard relativi alle componenti ambientali, paesaggistiche e storico-culturali del territorio.

- Promuovere un sistema di offerta ricreativa per il tempo libero rivolto alla domanda urbana e legato ad un’agricoltura a carattere multifunzionale (spazi verdi fruibili, fattorie didattiche, servizi di vendita diretta di beni agroalimentari, ecc.), valorizzando le caratteristiche distintive di questo territorio agricolo ai fini dello sviluppo socio-economico ed ambientale sostenibile.

- Mantenere i varchi e le discontinuità del sistema insediativo sia ai fini della continuità dei collegamenti ecologici che a quelli paesaggistici.

Gli indirizzi per gli strumenti di pianificazione e programmazione sono:

- Incentivare forme di conduzione agricola multi-funzionale proprie dell’ambito periurbano, attraverso l’offerta di servizi volti a soddisfare la domanda di fruizione sportivo-ricreativa sostenibile e didattico-culturale proveniente dalla città e dalle attività in essa presenti.

- Garantire la continuità fisico-spaziale e funzionale tra il sistema delle aree verdi urbane con le reti ecologiche extra-urbane, tutelando e valorizzando i frammenti di naturalità che permangono, specialmente lungo le aste fluviali, anche in relazione all’obiettivo del potenziamento del tessuto ecologico connettivo periurbano e alla realizzazione della rete ecologica per il mantenimento e la salvaguardia della biodiversità.

Le politiche per il sistema insediativo dell’area conurbata bolognese e del suo territorio rurale periurbano

Le politiche e le azioni per il sistema insediativo dell’Unità di paesaggio della Pianura della conurbazione bolognese riconducibili alla tematica di riferimento del progetto sono:

- 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.
- 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.
- 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 periurbano.

Le caratteristiche strutturali dell’area periurbana del Parco Città Campagna

Il contesto territoriale in cui il progetto Parco Città Campagna si colloca è complesso, in termini produttivi, paesaggistici, ambientali, socioculturali anche in considerazione del fatto che la progressiva espansione urbanistica della città di Bologna anche al di fuori dei suoi confini amministrativi, in combinazione con gli effetti delle trasformazioni aziendali dell’attività agricola dovute alla meccanizzazione, ha prodotto profonde modificazione nel paesaggio della pianura bolognese, sconvolgendo in pochi decenni assetti territoriali che erano sopravvissute nei secoli. Basti pensare che la sola decisione di salvaguardare la collina bolognese - ovviamente opportuna e condivisa - assunta ormai da decenni ha spostato verso la pianura la crescita della città moderna e, in conseguenza di questo, lo sviluppo è avvenuto in prevalenza a nord della via Emilia e nelle aree ad essa adiacenti, concentrando nel 50% del territorio intorno alla città la grande maggioranza dei problemi relativi ai fenomeni dell’inurbamento prima, e della cosiddetta “rurbanizzazione” poi.

Queste aree di pianura a partire dai cosiddetti “cunei agricoli periurbani”, tuttavia, anche se ad uno sguardo superficiale possono apparire piatte e uniformi ed ormai complessivamente “banalizzate”, conservano ancora, seppure in misura variabile, diffuse tracce del passato, sia sotto il profilo ambientale che storico-culturale. Nel complesso si tratta di un patrimonio biologico, paesaggistico e storico che, per quanto impoverito e ormai fortemente disarticolato, non merita di essere cancellato, ma aspetta di essere riscoperto e valorizzato, in quanto è parte integrante del passato e della cultura di questo territorio e può rappresentare, soprattutto nelle aree più vicine alla città, il laboratorio di sperimentazione per un rapporto meno distruttivo, più equilibrato e cosciente, tra le esigenze dell’attività umana e quelle del territorio, restituendo a questi spazi una precisa funzione all’interno della vita della città moderna.

L’espansione metropolitana, infatti, ha “banalizzato”, a partire dalle aree periurbane, questi ambiti territoriali in modi e misure diseguali che spesso sono proporzionali alla loro distanza dalla città: in fregio ai principali assi viari, attraverso una sistematica erosione del territorio produttivo agricolo, man mano sostituito da edilizia di media densità e di scarsa qualità tipologica; nei “cunei” interposti alle principali direttrici della mobilità, attraverso il mutamento d’uso degli edifici agricoli, ma soprattutto delle loro tipologie, attraverso la progressiva diffusione di edilizia a bassa densità, estranea al contesto paesaggistico, ambientale e produttivo tradizionale. Si tratta infatti di un territorio, frutto della prima fase di decentramento metropolitano, attrezzato e dotato di servizi, che esprime relativo equilibrio tra attivi ed addetti, e che è discretamente dotato di infrastrutture; dunque si tratta di qualcosa di molto diverso dalla periferia. In altre parole, non ci si trova più di fronte ad una struttura gerarchica, che premia le aree in diretta relazione alla distanza con il centro, ma ad una struttura complessa, che sta allargando gerarchie e funzioni ad un territorio vasto, di cui sta ridisegnando ruoli e significati.

Dunque l’area periurbana bolognese è un’area investita dal fenomeno di decentramento metropolitano, nella fase di consolidamento della nuova dimensione che questo decentramento viene attribuendo alla città, ma è al tempo stesso interessata da momenti di inerzia nei processi di trasformazione, in particolare, per la delicatezza che caratterizza l’area a ridosso dell’agglomerato storico e delle sue periferie addensate. Il tessuto “a rete”, la “città di città” che si è venuta a formare, già delineata nei principali caratteri della futura fisionomia (che sono gli oggetti principali del processo di piano di area vasta: da leggere, interpretare, progettare, disciplinare) sembra mantenere, al confine dell’agglomerato, una zona d’ombra, dove la forza della tradizionale espansione urbana continua ad esercitarsi per successive addizioni, anche se sempre meno organiche, impedendogli scelte nette e selettive, coerenti con il disegno a rete.

Da qui l’importanza di una particolare riflessione su questa parte della città, e di un’approfondita analisi delle sue caratteristiche, che il termine “periurbana” prova a contenere e a descrivere. È tuttavia possibile distinguere ancora molto chiaramente le diverse aree macroterritoriali entro le quali i fenomeni insediativi di banalizzazione del territorio hanno trovato i diversi modi di essere rappresentati e con esse i diversi valori ambientali, paesaggistici e culturali ancora presenti che si riferiscono a due principali tipologie differenti, distinguibili in relazione alle diverse epoche storiche cui fanno riferimento: le aree della centuriazione, di cui rimangono tracce consistenti nella parte collocata più ad ovest, e le aree dell’appoderamento settecentesco, nella parte più vicina alla città. In riferimento alle criticità territoriali dell’ambito individuato, in via preliminare è indispensabile registrare il fondamentale mutamento dello spazio antropizzato, avvenuto nella contemporaneità: in quelle zone, come nel resto della regione padana, dove l’urbanizzazione ha assunto un carattere diffuso e ibrido, in cui fra città e campagna i confini sfumano, sono ormai ridotti a rare enclaves, i luoghi autoreferenziali, dotati di un’autonomia di senso, la cui storia sta tutta scritta in sito. A partire dalle aree più strettamente periurbane ma, a mano a mano dilatandosi nell’area più vasta, la progressiva espansione urbanistica, in combinazione con gli effetti delle trasformazioni aziendali dell’attività agricola dovute alla meccanizzazione, ha prodotto profonde modificazioni nel paesaggio della pianura bolognese, sconvolgendo in pochi decenni assetti territoriali che erano sopravvissuti nei secoli.

La Centuriazione

La principale matrice dell’assetto di questi luoghi è di origine romana. Come è noto, i Romani misero in atto un’imponente opera di bonifica, deforestazione e dissodamento, che provocò una completa mutazione del paesaggio della pianura, riducendo in misura decisiva le vaste selve e le paludi esistenti. L’opera di bonifica, iniziata a partire dal II secolo a.C., era fondamentalmente innervata sull’asse stradale della Via Emilia. La strada, che costituiva il decumano massimo della città di Bologna (fondata nel 189 a.C.), e che inanellava gli accampamenti militari che poi avrebbero generato le attuali città, divideva la zona collinare disposta a sud dalla vasta plaga della pianura, invasa dalla divagazione delle acque dei fiumi che, discendendo dagli Appennini, proprio in corrispondenza di quell’asse stradale, perdevano la loro forza. E lungo la Via Emilia si organizza il sistema centuriato, basato su un reticolo di strade ortogonali (decumani e cardì) fiancheggiate da profondi fossi (*fossae* o *canabulae*, o anche *finales* o *communes*, quando fungevano da confine) che suddivideva il territorio in quadrati di 710 m di lato (circa 50 ha di superficie); ogni quadrato era a sua volta suddiviso in 100 appezzamenti di 71 m di lato, da cui il nome di *centuriae*. Agli incroci principali erano posizionati i *termines*, i pilastri a cui in seguito, quando Roma divenne cristiana, cominciarono a essere aggiunte immagini sacre. All’interno delle singole maglie, i campi erano divisi da cavedagne fiancheggiate da fossi, confluenti nelle chiaviche che correvano sui lati dei *limites*. Ciascun campo aveva una lunghezza di un *actus* (35,5 m), che corrispondeva alla distanza percorsa da una coppia di buoi aggiogati all’aratro, prima del necessario riposo.

Le aree periurbane: quale pianificazione possibile?

Come ci ricorda Roberto Camagni, il termine “periurbanizzazione” fa la sua comparsa, insieme a quello che può essere considerato suo sinonimo di “rurbanizzazione”, a partire dal 1977 nel saggio di Bauer e Roux intitolato *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. “Con questo termine si faceva riferimento ai territori contigui alla città in cui i processi di urbanizzazione si confrontano con attività agricole ancora pienamente funzionanti e con una società rurale ancora viva; tali processi procedono in modo localizzato e limitato e non lungo un fronte compatto, e dunque non acquistano un carattere territoriale dominante. Tutto accade come se la città si proiettasse nell’ambiente rurale, esplodesse in pezzi, si sparpagliasse...”.

A partire da questa prima enunciazione del fenomeno, la ridefinizione delle politiche territoriale delle aree periurbane metropolitane continua a costituire oggi una delle maggiori problematiche che la pianificazione territoriale-urbanistica si trova ad affrontare. L'incontrollato proliferare degli episodi urbani, in particolar modo a partire dagli anni '60 dello scorso secolo, ha prodotto fenomeni di evidente degrado, accompagnati dalla dispersione degli insediamenti residenziali e produttivi nel paesaggio agrario, che possono essere sintetizzati nella formazione della cosiddetta “città diffusa”, creando una periferia che “non è ancora città” e che “non è più campagna”. Nel contesto metropolitano, questa apparente contrapposizione tra città e campagna sta perdendo di significato e incisività, tanto che da almeno una decina di anni la disciplina sembra essere orientata ad individuare maggiormente le sinergie tra il territorio urbanizzato e quello non urbanizzato. Il fenomeno viene ormai universalmente definito con il termine di *urban sprawl*, di cui si dà generalmente una connotazione negativa, e che l'Agenzia europea dell’ambiente (EEA) ha definito come il modello fisico di espansione a bassa densità delle grandi aree urbane e viene comunemente tradotto con l’espressione di “diffusione insediativa” o, per accentuarne la negatività, come “insediamento sguaiatamente sdraiato sul territorio”. L'indebolimento dei margini fra rurale e urbano nelle grandi città ha generato l'apparizione di nuove funzioni negli spazi periurbani che inducono ad analizzare le interazioni tra campagna e città nella prospettiva di meccanismi validi per l’organizzazione territoriale delle aree rurali periurbane. Oltre questo, se nel passato il margine urbano era quasi sempre ben riconoscibile e svolgeva funzioni di protezione, filtro e anche di limitazione nello sviluppo della città stessa, oggi la città non ha più limiti, né è più in grado di porli. Di conseguenza, l'apparizione di queste nuove dinamiche negli spazi rurali e l'indebolimento dei margini fra rurale e urbano, invitano ad analizzare le nuove interazioni presenti negli spazi periurbani, nella prospettiva di individuare dei modelli di organizzazione spaziale validi per la tutela dell'agricoltura di prossimità e delle nuove funzioni correlate a questa pratica.

Molti pianificatori e studiosi rilevando le potenzialità delle pratiche agricole svolte nelle aree periurbane, osservano con preoccupazione che queste sono condizionate dall’ambiente urbano e della sua continua espansione. Il presupposto per contrastare questo fenomeno è non considerare più le zone periurbane come se fossero l’ultimo anello mancante di una continuità urbana ma valutarne le esigenze specifiche e la sfida che pone l'integrazione di vaste ed eterogenee zone conurbate. Di conseguenza, la necessità di dare coerenza ai processi di dilatazione urbana acquisisce oggi senso grazie all’enfasi che si sta mettendo alla valorizzazione degli attributi patrimoniali degli spazi rurali conurbati i quali radunano indifferentemente il loro potenziale agricolo assieme ai valori estetici, paesaggistici, d'intrattenimento e d'integrazione sociale. Tutto ciò a partire dagli orientamenti che la Comunità Europea ha definito per questi ambiti, modificando le sue direttive in modo da indurre gli agricoltori a ridurre le produzioni dei beni in esubero e stimolando una politica sostanzialmente orientata verso standard di qualità più che verso quantitativi di produzione.

Nei comuni limitrofi ai grandi centri urbani e ai margini della città sono presenti molte aree destinate ad assumere sempre maggiore importanza nello sviluppo sia del centro abitato che dell’agricoltura, ma nello stesso tempo tendono ad assorbire l’influsso negativo dello sviluppo urbano caratterizzato da fenomeni quali la crescita disordinata di quartieri residenziali ed aree produttive e commerciali, il frazionamento fondiario, l’abbandono dell’attività agricola, l’incertezza contrattuale, il problema della sicurezza pubblica. Tali influssi negativi si traducono in una progressiva riduzione dei territori agricoli coltivabili e un’accentuata penalizzazione delle produzioni presenti su queste aree che condiziona e limita l’imprenditoria agricola che finora aveva caratterizzato questo territorio.

Questo fenomeno viene analizzato da Gambino in maniera molto lucida: “gli spazi aperti ai bordi della città che si dissolve non sono ‘vuoti da colmare’ con gli usi urbani e il loro destino non è necessariamente quello di ospitare le addizioni abitative respinte dalle più appetibili aree centrali, o le gemmazioni direzionali o i ‘parchi tecnologici’ con cui si pensa di incubare l’innovazione, o i poli emergenti della grande distribuzione organizzata, o i grandi servizi espulsi dalla città densificata, o i parchi del divertimento e gli spazi del loisir commercializzato; e neppure quello di trasformarsi negli stereotipi del verde urbano variamente ‘attrezzato’, traslitterazione grottesca del verde naturale, di cui costituisce una sorta di virtualità antipolare. In altre parole il loro destino non è necessariamente né quello di omologarsi alla città consolidata né quello di costituire lo sfondo inerte su cui proiettare la ‘ville éclatée’. Gli spazi aperti che circondano la città sono, più spesso di quanto non si creda, ‘paesaggi edificati’: non già nel senso di essere coperti o copribili da edifici, di paesaggi modellati dal lavoro umano, nel corso di vicende secolari o millenarie, che hanno lasciato tracce importanti, visibili o latenti. Nei ‘paesaggi edificati’ attorno alle città, per quanto sconvolti dall’irruzione inopinata di eventi urbani del tutto estranei, sopravvivono spesso risorse naturali di rilievo, più o meno ‘domesticate’ nel corso dei secoli, come tipicamente le fasce fluviali: recuperarne il ruolo ecologico e paesistico è operazione difficile e complessa, che ha assai poco a che fare con le disinvolute proposte di parchi fluviali piegati alle logiche dell’urbanità e molto a che fare con strategie ampie e comprensive di ricostruzione ambientale”.

Per evitare, quindi, che le aree periurbane delle grandi città continuino ad essere un “terzo territorio” che non è città e non è più campagna, scenario di una cultura rurale trasformata, frutto dell’ibrido tra urbanità e ruralità in attesa di valorizzazione immobiliare, sia per i cittadini sia per gli agricoltori, è necessario superare la dinamica che contrappone ai progetti di trasformazione immobiliare un apparato normativo che continui a farle sopravvivere in una condizione transitoria che, senza fornire valide prospettive di miglioramento, rappresenta l’anticamera di trasformazioni future per usi urbani. Gli spazi aperti hanno un grande bisogno di essere progettati seguendo criteri di qualità formulati non esclusivamente con la logica economico-funzionale tipica della cultura urbana.

Per superare questa staticità è, quindi, necessario elaborare strategie finalizzate a costruire un solido progetto di valorizzazione del paesaggio rurale attribuendo ad esso anche particolari funzioni e qualità, rispetto al contesto che li circonda che, più che mettere nuovi vincoli, dia nuove prospettive ai soggetti che in questi territori vivono e su questi territori producono il loro reddito, partendo dalla multifunzionalità aziendale ed orientandola verso la produzione di servizi e beni agricoli offerti alle comunità urbane, alle diversificazioni delle aziende agricole per avere in cambio una fornitura di “servizi rurali” alla città, premiando gli agricoltori che incorporano la produzione di esternalità ambientali nella consapevolezza che non abbiamo di fronte un territorio omogeneo ma, al contrario, fortemente diversificato anche a causa promiscuità degli insediamenti e quindi ragionando in una logica di rete.

Sempre Gambino ci indica che “le risorse periferiche ed extraurbane possono riconquistare autonoma rilevanza e concorrere positivamente alla rivalorizzazione endogena del territorio se si ‘mettono in rete’, più precisamente se si inseriscono in sistemi di relazioni non gerarchizzati e

ricchi di interdipendenze. E la ‘messa in rete’ travalica ogni delimitazione periferica, letteralmente ‘attraversa’ i sistemi urbani e territoriali: in una prospettiva autenticamente reticolare, il concetto stesso di periferia perde ogni significato, la produzione dello spazio periferico essendo coinvolta in dinamiche assai più complesse e non legate al vincolo di contiguità.” L'intuizione di Gambino permette di fare un salto concettuale molto importante in quanto la logica di rete supera concretamente il dualismo tra città e campagna e permette, nello stesso tempo, di individuare nelle reti ecologiche (reti irrigue e canali di scolo, siepi ed alberate, strade campestri e sistemazioni del terreno, ecc.) il sistema infrastrutturale, collocato tra la scala locale e la scala regionale ed interregionale che costituisce l’importante funzione ecologica di assicurare i movimenti continui necessari al mantenimento della biodiversità, e la “categoria progettuale fondamentale per il trattamento delle fasce periurbane e più in generale della città diffusa.” Ciò anche in considerazione del fatto che la logica di rete consente di superare il concetto di tutela indifferenziata di vasti ambiti territoriali non meritevoli di conservazione rigida ed esclusiva e può trovare nelle reti dei percorsi di fruizione (piste ciclabili, sentieri pedonali, percorsi equestri, strade panoramiche a traffico limitato, parkways) e nelle stesse reti ecologiche una essenziale struttura di riferimento per un progetto di scala territoriale che permetta di ridurre al minimo le acquisizioni limitandole alle aree strategiche per il funzionamento del sistema stesso, cioè agli spazi destinati ai fini ricreativi e di integrazione infrastrutturale, creando così dei presidi nel territorio; per le aree agricole, che rappresentano la quota maggioritaria, la proprietà rimane privata pur consentendo la fruizione pubblica.

È questa la ragione per la quale questa impostazione culturale necessita di forme creative di cooperazione tra i diversi soggetti pubblici e privati, in quanto vanno attivati processi di comunicazione sociale aperti e trasparenti nei quali sono in gioco interessi diversi, individuali e collettivi ed in cui la non negoziabilità dei valori ambientali e paesistici non implica necessariamente l’indiscutibilità delle scelte relative ai modi con cui tali valori possono essere tutelati. In questo quadro l’agricoltura periurbana può assumere anche nuovi significati: come strumento di gestione e conservazione del territorio e quindi come forza di prevenzione di degrado sia di tipo naturale sia di tipo antropico, come memoria storica delle tradizioni, degli usi, dei valori, che permeano la cultura di ogni singolo ambito territoriale.

L'abitato di Crespellano da via Bargellina.



Dai cunei agricoli periurbani al Parco Città Campagna

Il passaggio logico concettuale che ci ha permesso di fare evolvere il concetto di cunei agricoli periurbani in quello del Parco Città Campagna passa attraverso la considerazione che un territorio complesso come quello della pianura padana che nel corso della sua storia millenaria di trasformazione ha visto, negli ultimi decenni, una repentina accelerazione dei fenomeni di crescita degli insediamenti con conseguente dispersione insediativa può trovare un riequilibrio complessivo solo attraverso una logica di reti che, in maniera analoga a quelle infrastrutturali della mobilità, è costituita da reti irrigue e canali di scolo, siepi e filari alberati, strade campestri, sistemazioni del terreno, e costituisce una parte importante dell’infrastruttura ecologica che assicura i movimenti continui necessari al mantenimento della biodiversità. Questo implica necessariamente da un lato un generale ripensamento dello spazio agricolo periurbano, la cui maglia infrastrutturale costituisce una parte importante dell’infrastruttura ecologica che assicura i movimenti continui necessari al mantenimento della biodiversità e può concorrere in misura decisiva alla formazione dei cosiddetti “green networks” e dall’altro che la concezione delle reti ecologiche si collega a quella delle reti di spazi naturali e della fruizione turistica, su cui può fondarsi un’organizzazione non banale del tempo libero e delle opportunità ricreative, che vada oltre la categoria generica del verde urbano; in questo senso il recupero ad usi ricreativi delle aree agricole abbandonate o delle risorse naturali non meritevoli di conservazione rigida ed esclusiva può trovare nelle reti dei percorsi di fruizione (piste ciclabili, sentieri pedonali, percorsi equestri, strade panoramiche a traffico limitato, parkways) e nelle stesse reti ecologiche una essenziale struttura di riferimento (Gambino). È anche interessante notare che questi due possibili sviluppi, quello relativo all’agricoltura e quello relativo alle reti fruibili, possono essere fortemente interconnessi: in larga misura i percorsi di fruizione potrebbero e dovrebbero investire gli spazi agricoli, dal momento che non c’è nessuna ragione per pensare che la gente, soprattutto gli anziani e i bambini, possano ricrearsi meglio in un giardino pubblico assediato dalla città anziché passeggiando in aperta campagna. Com’è evidente, ciò introduce un tema economico importante, quello dei diritti d’accesso alla campagna, dei servizi manutentivi resi dagli agricoltori e dei danni da essi subito e degli agreement con i proprietari dei fondi, tema già da gran tempo affrontato in altri paesi (Gambino). In riferimento a ciò il PTCP della Provincia di Bologna 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. Per tali motivi le politiche e i progetti devono fondarsi su scelte forti da parte delle Amministrazioni nel creare presidi sul territorio agricolo, aree di importanza strategica che costituiscano la struttura portante, invariabile, del sistema in cui non necessariamente deve essere assicurata la proprietà pubblica, ma in cui è fondamentale attivare un approccio cooperativo che impegni i diversi soggetti, pubblici e privati, a trovare soluzioni compatibili partendo dal presupposto che l’interesse di chi vive e trae reddito da questi territori deve essere bilanciato con l’interesse pubblico rappresentato anche dai bisogni di natura e tempo libero per i cittadini. Per questo il Parco Città Campagna non può essere solamente un progetto di pianificazione territoriale con connotazioni paesaggistico-ambientali, né solamente un progetto riguardante le produzioni agricole, ma deve

necessariamente intrecciare saperi, conoscenze e pratiche comuni di tutte queste discipline oltre a sapere innovare senza compromettere in maniera irreversibile l’identità dei luoghi. Questo presuppone il confronto con i processi di identificazione che hanno storicamente e dinamicamente legato la gente ai luoghi e le comunità territorializzate tenendo conto che il paesaggio non può essere staccato dal paese reale, a meno di ridursi a semplice spettacolo, immagine o racconto per improbabili visitatori. Per fare questo è necessario ridare senso ai processi territoriali che investono i territori periurbani, la pianificazione è chiamata a ricostruire lo “statuto dei luoghi”, a rinominarli in base a regole morfogenetiche lentamente consolidate nel corso dei secoli, a mettere in evidenza invarianze e permanenze: elementi, caratteri e relazioni che sopravvivono, sia pure in forme meno visibili o latenti, ai cambiamenti di breve periodo e che presentano una longevità relativamente elevata (come i grandi connotati geomorfologici, le geometrie di base dell’accolturazione agricola, le trame delle bonifiche, le reti delle comunicazioni, gli assi rettori delle strutture insediative, ecc.). Riconoscere i sistemi di permanenze e i loro campi di variabilità, spostando l’attenzione dai tempi rapidi dei processi urbani ai tempi lunghi della storia e a quelli ancora più lunghi della terra, è un passo importante verso la comprensione dei “sistemi di differenze” che costituiscono o qualificano o rendono visibili e riconoscibili le identità locali: e quindi, verso il rafforzamento delle difese e delle resistenze che il territorio periurbano può opporre al dilagare indiscriminato dell’urbanizzazione e alle più disparate domande d’uso che arrivano dalla città consolidata (Gambino). Compito fondamentale del sistema degli Enti Pubblici è individuare i valori non negoziabili e le invarianti avendo consapevolezza di quali sono i limiti della negoziabilità, con la finalità di definire il sistema delle “regole” che dovrebbero guidare i processi territoriali, soprattutto nei territori strutturalmente più deboli, a partire dalla fasce periurbane. Le invarianti che il sistema della pianificazione a livello comunale ed intercomunale dovrà assumere per portare a compimento questo processo devono necessariamente confrontarsi con le seguenti tematiche:

- La definizione e il consolidamento dei margini dei centri urbani e delle aree produttive esistenti stabilendo in maniera definitiva quali sono i limiti necessari dello sviluppo urbanistico che deve avvenire prevedendo, per ciascuno di essi, anche la sua fase conclusiva in termini di consumo di nuovo suolo agricolo.
- I possibili criteri, limiti, condizioni e invarianti per la valutazione dei diversi possibili scenari insediativi e direttrici di sviluppo del sistema urbano consolidato situato lungo la direttrice bazzanese e le sue recenti tendenze evolutive.
- Le ipotesi di sviluppo e le direttrici di espansione del sistema urbano consolidato della via Emilia, come già definite dal PSC Terre d’acqua.
- Il ruolo di compensazione ecologico ambientale e le azioni di valorizzazione, salvaguardia e riqualificazione paesaggistica delle aree rurali periurbane in rapporto al territorio urbano consolidato, alle sue aree marginali e di risulta.
- La valorizzazione dei “varchi liberi” tra i centri urbani della direttrice bazzanese in rapporto ai sistemi paesaggistici e della rete ecologica dell’area di progetto in continuità con quelli della fascia pedecollinare a sud della via bazzanese, tra Monteveglio e Monte San Pietro, e alle loro criticità e le potenzialità.
- La definizione dell’assetto strutturale e della disciplina degli ambiti rurali dell’area interessata dal progetto.



Dall’alto in basso: la ciclabile che da Lavino di Mezzo conduce a Tombe. A Villa Bernaroli: stendardo del mercatino agricolo, uno scorcio della corte, tavoli presso gli orti comunali.