

BILANCIO DEL PTCP DELLA PROVINCIA DI BOLOGNA

Rapporto 2012

In copertina foto di Rhodri Jones, Vanes Cavazza, Lorenzo Perone

## Crediti

Il presente lavoro propone un bilancio di attuazione delle politiche del PTCP dalla sua approvazione (30 marzo 2004) ad oggi.

La raccolta di dati e l'elaborazione degli indicatori utili a questo bilancio sono state realizzate nel periodo 2010-2011, di conseguenza molte delle valutazioni statistiche fanno riferimento a queste date. In molti casi, per la significatività degli indicatori utilizzati, si sono rese necessarie verifiche, supplementi di indagine, approfondimenti ed aggiornamenti dei valori in modo da rendere il Bilancio quanto più aderente alla realtà territoriale in profonda trasformazione, seppure pregiudicando in questo modo l'omogeneità dei dati e la loro confrontabilità.

Giacomo Venturi

Vice Presidente della Provincia di Bologna con delega alla Pianificazione territoriale e urbanistica, Trasporti e Politiche abitative

**La redazione del Bilancio è stata condotta dal Settore Pianificazione territoriale e Trasporti della Provincia di Bologna ed è stata coordinata da:**

Alessandro Delpiano (Direttore del Settore Pianificazione territoriale e Trasporti)

Bruno Alampi (Responsabile Unità operativa Sviluppo del PTCP)

**con il contributo di:**

Catia Chiusaroli, Lucia Ferroni, Luca Marchetti, Silvia Mazza  
per il Servizio della Mobilità e Grandi infrastrutture

Donato Nigro, Sabrina Tropea  
per il Servizio del Trasporto pubblico

Giuseppe Petrucci, Donatella Bartoli, Luca Borsari, Paola Galloro, Sabrina Massaia, Roberta Medde, Mariagrazia Ricci, Michele Sacchetti, Alice Savi  
per il Servizio Urbanistica ed attuazione PTCP

Claudia Piazzì, Gianluca Bortolini, Antonio Papace  
per l'Unità operativa SIT

Marco Guerzoni, Samantha Trombetta  
per l'Unità operativa Politiche abitative, Urbanistica commerciale e Divulgazione

**Consulenza scientifica, composizione e redazione finale del Rapporto:**

Michelangelo Savino (docente di Tecnica e Pianificazione urbanistica, Facoltà di Ingegneria, Università degli studi di Messina)

**Impaginazione e grafica a cura di:**

Manuela Mattei (Unità operativa Politiche abitative, Urbanistica commerciale e Divulgazione)

**Stampa a cura di:**

Tipografia Metropolitana Bologna

Report realizzato nell'ambito del programma europeo CREPUD MED

Finito di stampare nel mese di Settembre 2012





## Indice

PRESENTAZIONE .....	9
1. PERCHÉ UN BILANCIO DEL PTCP, PERCHÉ ORA?.....	13
2. IL BILANCIO DEL PTCP DI BOLOGNA. UNO STRUMENTO PER RILANCIARE LE POLITICHE TERRITORIALI .....	19
2.1. La pianificazione d'area vasta .....	19
2.2. Il Bilancio dei piani territoriali.....	21
2.3. Il Bilancio del PTCP della Provincia di Bologna come strumento per il rilancio delle politiche territoriali.....	23
3. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PTCP E LE AZIONI DI SETTORE .....	25
3.1. L'attuazione del PTCP DAL 2005 AL 2010.....	25
3.1.1. I Piani Strutturali Comunali in forma associata.....	26
3.1.2. Gli Accordi Territoriali .....	33
3.2. I piani di settore .....	35
3.2.1. Il Piano della Mobilità Provinciale (PMP).....	36
3.2.2. Il Piano Operativo degli Insediamenti Commerciali (POIC).....	37
3.2.3. Il Piano di Tutela delle Acque (PTA) .....	38
3.2.4. Il Piano di Localizzazione dell'Emittenza Radio e Televisiva (PLERT).....	40
4. DAGLI OBIETTIVI POLITICI ALL'AZIONE DI PIANO. LE CINQUE LINEE STRATEGICHE DEL PTCP.....	42
4.1. Il PTCP tra innovazione di obiettivi e sperimentazione di azioni territoriali .....	42
4.2. La costruzione del sistema metropolitano integrato.....	45
4.3. Il contrasto della dispersione insediativa e del consumo di suolo.....	46
4.4. Le politiche per la mobilità.....	47

4.5. La salvaguarda del territorio rurale.....	49
4.6. I rapporti tra pianificazione d'area vasta e pianificazione locale .....	50
5. IL BILANCIO DEL PTCP ATTRAVERSO 50 INDICATORI.....	53
5.1. Verso un sistema metropolitano integrato: i 9 indicatori .....	57
5.2. Il contrasto della dispersione insediativa e del consumo di suolo: gli 8 indicatori.....	69
5.3. La mobilità: i 17 indicatori .....	78
5.4. Verso la salvaguarda del territorio rurale: i 5 indicatori.....	101
5.5. Verso una concreta copianificazione: gli 11 indicatori .....	108
6. IL CONSUMO DI SUOLO NELLA PROVINCIA DI BOLOGNA. UN PRIMO BILANCIO.....	122
6.1. Il consumo di suolo: una questione cruciale .....	122
6.1.1. I modelli di rappresentazione del consumo di suolo nel nostro paese .....	125
6.2. Le politiche di contrasto alla dispersione insediativa del PTCP della Provincia di Bologna .....	128
6.3. Il consumo di territorio urbano e il consumo di suolo complessivo: approccio metodologico .....	131
6.3.1 Approccio metodologico relativo al consumo di territorio urbano .....	131
6.3.2. Il consumo di suolo complessivo nella provincia di Bologna.....	138
6.4. Indicazioni per il futuro.....	143
7. CONCLUSIONI.....	145
7.1. Alcuni nodi irrisolti del processo di valutazione.....	146
7.2. Alcuni esiti del Bilancio per la costruzione delle politiche del governo del territorio.....	149
APPENDICE.....	155





## Presentazione

di Giacomo Venturi\*

La formazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia di Bologna è avvenuta in un periodo di grande cambiamento istituzionale, caratterizzato dalla promulgazione della legge urbanistica regionale, la 20/2000, e dalle prospettive di definizione del nuovo ruolo per l'Ente Provincia riconosciuto dal Testo Unico degli Enti Locali.

Il PTCP, approvato nel 2004, interpreta a pieno il ruolo assegnato alla Provincia, dalla legge urbanistica regionale, di ente sovraordinato, cerniera tra la Regione e i Comuni, integrando la propria visione strategica di area vasta con la definizione delle strategie e delle modalità attuative attraverso le quali rinnovare la strumentazione urbanistica comunale.

Uno dei risultati più importanti che abbiamo ottenuto in questi anni, infatti, è rappresentato dall'attività di coordinamento e di promozione della formazione dei Piani Strutturali Comunali in forma associata che ha coinvolto, con forme e modalità differenziate, la quasi totalità dei Comuni che fanno parte della nostra Provincia.

Il processo, coordinato da un organismo istituito su base volontaria, il Comitato Interistituzionale per l'elaborazione condivisa dei PSC dell'area metropolitana bolognese, come primo atto, ha individuato gli assi strategici finalizzati a orientare i Comuni nell'elaborazione del proprio strumento urbanistico all'interno del quadro degli indirizzi formulati dal PTCP.

Ai Comuni è stato, infatti, chiesto di condividere scenari sostenibili di sviluppo urbano e territoriale e di assumere le scelte strategiche del piano della Provincia (infrastrutture della mobilità, ambiti produttivi e insediamenti commerciali di rilievo sovracomunale, poli funzionali, rete ecologica), definendole e specificandole all'interno dei propri territori.

Dei 53 Comuni che hanno rinnovato i propri strumenti urbanistici, ben 45 hanno redatto il PSC in forma associata, sviluppando appieno le potenzialità e le sinergie offerte da questo strumento.

Nello stesso tempo la Provincia ha redatto ed approvato quattro piani di settore, tre dei quali in variante al PTCP – il Piano della Mobilità Provinciale (PMP), il Piano Operativo degli Insediamenti Commerciali (POIC), il Piano di Tutela delle Acque (PTA) –, e il Piano di Localizzazione delle Emittenti Radio Televisive (PLERT); abbiamo approvato 12 Accordi Territoriali riguardanti i principali Poli Funzionali del nostro territorio e Accordi Territoriali riguardanti ambiti produttivi sovracomunali che hanno coinvolto 34 amministrazioni locali.

In ciascuna di queste attività la Provincia di Bologna ha condiviso con i Comuni amministrati gli obiettivi e le azioni progettuali, esercitando in modo credibile ed autorevole, le funzioni derivanti dal ruolo assegnato dalla normativa nazionale e regionale, determinando le condizioni per una proficua collaborazione all'interno del sistema delle autonomie locali.

Partendo da queste valutazioni, il Bilancio di attuazione del PTCP, più che un impegno previsto dalla legge regionale, è una utile verifica della nostra capacità di determinare scelte programmatiche condivise, partendo da un sistema di punti fermi e di scelte strategiche definite dal piano provinciale riguardanti, in primo luogo, la sostenibilità territoriale ed ambientale, la salvaguardia delle risorse naturali, la sicurezza idrogeologica, il contenimento dell'inquinamento e della dispersione insediativa.

Questo primo Bilancio di attuazione del PTCP si colloca in una fase completamente diversa della vita del nostro paese da quella in cui il PTCP è stato redatto ed approvato e può – per questo – costituire anche un contributo alla necessaria e doverosa riflessione ed alle azioni conseguenti che saremo chiamati a prendere.

Due sono i principali fattori che hanno determinato questo mutamento dello scenario: il primo è la situazione di grande incertezza sul ruolo della Provincia che si è creata a seguito dell'approvazione del Decreto "Salva Italia", convertito nella legge 214 dal Parlamento, e che prevede il trasferimento delle competenze svolte dalle Province, ai Comuni ed alla Regione.

Il secondo riguarda gli effetti che la crisi economica ha prodotto, a livello nazionale e a livello locale, sia sui redditi delle famiglie, sui consumi, sugli stili di vita, sulla domanda di servizi e assistenza da parte dei cittadini, sia sulla capacità di dare risposte concrete e di erogare servizi da parte degli Enti Locali.

Sul primo tema penso che nei prossimi mesi sarà decisivo affrontare il nodo degli assetti istituzionali che, aldilà del tema non secondario della rappresentanza democratica, deve realizzarsi in un organico e coerente processo di riforma del sistema degli enti locali, che riguardi tutti le sue componenti, che incida su tutte le cause di inefficienza ed opacità, che razionalizzi e produca risparmi, ma che non disperda un patrimonio di competenze e di sperimentazioni anche innovative.

Soprattutto in un ambito come la funzione strategica della pianificazione di area vasta e del governo dei fenomeni territoriali, le funzioni svolte dalle Province non sono facilmente surrogabili senza un profondo ridisegno dei poteri e degli equilibri che regolano i rapporti tra i diversi soggetti del sistema.

I risultati che sono presentati nel dettaglio in questo Bilancio di attuazione del PTCP, sono stati ottenuti proprio grazie alla capacità del piano provinciale di porsi alla scala territoriale giusta per poter osservare e indirizzare le dinamiche di carattere strategico che non possono sicuramente essere circoscritte nei confini amministrativi dei singoli comuni e

che a scala regionale potrebbero non riuscire a valorizzare peculiarità e specificità che sono un patrimonio del sistema territoriale.

La crisi economica, che nei suoi differenti aspetti assume un carattere sistemico, ci pone di fronte alla necessità di promuovere ed affermare cambiamenti e ci interroga anche sull'opportunità e sulla possibilità di rivedere, sia negli aspetti più puntuali, sia nelle linee generali, gli stessi obiettivi dai quali siamo partiti.

La domanda è se possa ancora ritenersi valida una progettazione ed una programmazione che, pur assumendo l'orizzonte di una qualità sociale e ambientale dello sviluppo, sono state pensate in un momento di ciclo economico ancora espansivo, o se – come da più parti si valuta – questa crisi non ci segni l'opportunità di accelerare in tale direzione adottando coerenti e conseguenti modifiche.

Nel capitolo del Bilancio di attuazione del PTCP che tratta il consumo di suolo, ci sono due questioni che possono essere evidenziate quale stimolo a questa riflessione.

La prima è rappresentata dal fatto che nella Provincia di Bologna abbiamo consumato, e quindi sottratto all'uso agricolo o naturale, 408 kmq, l'11 % del territorio totale che è di circa 3.700 kmq, ma questo consumo è avvenuto in maniera differenziata nei diversi ambiti territoriali: in pianura abbiamo consumato il 10 % del territorio, nella fascia centrale di infrastrutturazione storica il 21,5 % e nella parte collinare e montana circa il 7 %.

La seconda riguarda il fatto che nell'ultimo decennio abbiamo più che dimezzato il consumo di territorio urbano rispetto al ventennio precedente, passando da una media di circa 5 kmq annui a una media di 2,3 kmq annui.

Il quadro che ne emerge è che ci siamo mossi nella giusta direzione e che possiamo essere soddisfatti del risultato che la Provincia di Bologna ha raggiunto (in un panorama nazionale di grande consumo di suolo), ma che dobbiamo essere consapevoli che resta ancora molto da fare e che possiamo e dobbiamo fare di più.

I nostri piani territoriali e urbanistici non dovranno più contenere solo politiche di riduzione di consumo, ma più spesso politiche di esclusione di consumo di suolo, concentrando così realmente l'attenzione sulla riqualificazione e sostituzione urbana.

È una svolta inevitabile e ormai doverosa e matura.

\*Vice Presidente della Provincia di Bologna  
con delega alla Pianificazione territoriale e urbanistica, Trasporti e Politiche abitative



## 1. PERCHÉ UN BILANCIO DEL PTCP, PERCHÉ ORA?

di Alessandro Delpiano e Michelangelo Savino

Vale la pena affermare sin dalle prime battute che la presentazione del Bilancio del Piano di coordinamento territoriale della Provincia di Bologna che segue in queste pagine non risponde solamente al compito di ottemperare gli obblighi definiti dalla nostra legge urbanistica.

Il PTCP di Bologna sin dalle sue prime mosse ha voluto porsi come un tentativo di rinnovare non solo i contenuti dei piani urbanistici che sino al 2001 – anno di avvio dell’elaborazione del PTCP – avevano governato il territorio, ma soprattutto di cambiare in modo radicale “le pratiche” di governo del territorio. La Provincia di Bologna in una fase di grande cambiamento istituzionale – seguito alla promulgazione della Lur 20/2000 – cercava di definire anche il nuovo ruolo che la Provincia doveva assumere rispetto agli altri enti territoriali, quale nuova cerniera “strategica” tra la Regione e i Comuni, tra il livello di programmazione e pianificazione ed il livello di diretto controllo del territorio, ma soprattutto di immediato impatto sui cittadini.

Un ruolo intermedio che solo apparentemente è chiamato a migliorare in termini di efficacia il sistema di relazioni istituzionali “top-down” che ancora caratterizzano il governo del territorio. Nella fase che ha contraddistinto la nuova stagione pianificatoria della Provincia, in realtà si è cercato di dare concreta operatività ai nuovi principi di sussidiarietà che hanno ispirato i numerosi atti normativi della Regione nel corso di questo ultimo decennio e soprattutto di rilanciare un protagonismo istituzionale pubblico che non solo “aggiornasse” la missione istituzionale, ma piuttosto fosse in grado di elaborare e verificare nuove modalità di governo dei fenomeni territoriali e di confronto con tutte le istituzioni e gli operatori privati che sul territorio agiscono.

In breve, il PTCP e la sua costruzione – dall’articolazione degli obiettivi alle strategie attuative individuate – si sono posti come un atto specifico e risolutivo per costruire il nuovo ruolo della Provincia nel processo di innovazione della Pubblica Amministrazione del nostro paese e di farne un ente effettivamente aderente alle esigenze della collettività e del territorio.

Dalla promozione dei tavoli di concertazione tra i diversi Comuni della Provincia o piuttosto dalla costruzione dei Piani (generali o di settore) sovracomunali alla complessa e permanente mediazione condotta nel confronto tra i Comuni maggiori e i centri minori –

quando non tra la Regione e il complesso dei Comuni della Provincia – come nella specifica progettazione di singoli ambiti di intervento (nei quali avviene il più diretto ed immediato confronto tra i principi ed i generali assunti del piano e le esigenze più dirette ed immediate degli operatori economici e dei cittadini), la Provincia in questi anni ha dovuto operare di volta in volta sfruttando tutte le sue risorse di credibilità ed autorevolezza per raggiungere il risultato che solo la condivisione degli obiettivi e l'accordo sulle azioni per conseguirli avrebbero potuto permettere.

Di volta in volta, la Provincia nel processo di attuazione del PTCP ha cercato di individuare le soluzioni che risultassero – almeno nelle condizioni congiunturali che si sono date in questi anni – ottimali, efficaci, più fattibili e soprattutto più aderenti alle esigenze del territorio e corrispondenti agli obiettivi dello strumento; ha cercato di garantire forme di compensazione o di incentivo per stimolare la cooperazione pur dovendo mantenere ben saldo il quadro degli obiettivi prefissati dal PTCP nel rispetto di alcune condizioni (di sostenibilità, di salvaguardia delle risorse naturali, di sicurezza idro-geologica, di contenimento dell'inquinamento e della dispersione insediativa) ma ha anche cercato di raccogliere le domande di crescita e sviluppo e di miglioramento delle condizioni di vita così come il territorio va manifestandole nella quotidianità.

Rispetto a questi presupposti, dunque, il Bilancio del PTCP non rappresenta solo una valutazione critica dello stato di attuazione del piano, ma piuttosto la misura di quanto e come la Provincia sia stata in grado di costruire ed affermare questo suo nuovo ruolo istituzionale; di quanto questo nuovo ruolo abbia effettivamente inciso nella formulazione delle nuove politiche territoriali; di come abbia potuto modificare prassi consolidate ma ormai obsolete di intervento sui processi in atto; di quali siano gli esiti di questo defaticante processo di costruzione della copianificazione e della programmazione condivisa.

È questo indubbiamente il primo obiettivo che ci siamo posti con l'elaborazione del Bilancio dopo quasi sei anni dalla approvazione definitiva del PTCP, ma soprattutto a conclusione di un periodo in cui è stato possibile almeno avviare (in alcuni casi anche concludere) molti dei processi che risultavano necessari all'effettiva implementazione del piano.

C'è poi un secondo obiettivo: come si affermerà anche in seguito, il PTCP nasce in un momento in cui molti dei nuovi fenomeni territoriali che hanno stravolto il volto del sistema metropolitano bolognese (ma in genere dell'organizzazione territoriale provinciale) erano manifesti<sup>1</sup>, oggetti di ampi studi e analisi. Manifestazioni complesse di cui erano disponibili ricche e dotte interpretazioni, ma rispetto alle quali non erano molti chiari i modi con cui

<sup>1</sup> Di questo sono testimonianza, i materiali che hanno permesso la redazione del *Quadro conoscitivo* del PTCP ma anche in forma più sintetica i numerosi resoconti pubblicati durante le fasi di redazione del piano, tra cui vale la pena ricordare quanto pubblicato in Font A. (ed.), *L'esplosió de la ciutat. Morfologies, mirades i mocions. Catalogo de la exposició per el Forum Barcelona 2004*, COAC, Barcelona, ora anche in F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino (a cura di), *L'esplosione della città. Catalogo della mostra*, Editrice Compositori, Bologna, 2005.

intervenire, soprattutto non era possibile ipotizzarne con ridotti margini di incertezza effetti ed impatti.

Il PTCP quindi si è posto come campo di prova per nuove strategie e nuove metodiche che conducessero anche ad un “nuovo” modello spaziale-insediativo, ad una riorganizzazione del territorio provinciale nel quale si riuscisse a moderare gli effetti di squilibrio prodotti dalla macrocefalia bolognese sul territorio circostante ma senza depotenziarla – dato il ruolo che il capoluogo svolge a livello nazionale ed internazionale e che è chiave determinante la sua crescita – riuscendo piuttosto a spingerne i benefici ai margini del sistema territoriale provinciale. Si è trattato di costruire non solo un diverso modello di crescita della realtà metropolitana, ma al contempo anche un diverso modo di intendere e promuovere l’integrazione del territorio provinciale in cui la qualità urbana, l’accessibilità e la dotazione di servizi ed attrezzature degli spazi residenziali, degli spazi produttivi e degli spazi rurali risultasse generale e distribuita e non più appannaggio esclusivo di alcuni luoghi.

A questi obiettivi propri del PTCP si aggiungeva poi la necessità di armonizzare e condurre all’interno di questa filosofia anche tutte le ricadute normative dei livelli superiori (statale e regionale) oltre a dover poi dialogare (ed in molti casi contrastare) e ridurre a coerenza con il piano le singole scelte dei piani comunali, le tante spinte localistiche, le domande particolari che sul territorio si manifestano.

Quanto del disegno che è emerso ed è stato approvato nel 2004 è stato concretamente attuato? A quale punto sono giunte le diverse politiche promosse per la costruzione di un diverso sistema metropolitano più attrezzato, più competitivo, più equilibrato, più sostenibile?

La risposta a queste domande è decisiva per un riconoscimento delle capacità dell’ente di governare effettivamente il suo territorio, di saper mantenere un valido e solido rapporto con le altre istituzioni che del territorio si occupano o garantirsi il consenso dei cittadini.

La valutazione che si è cercato di avviare al nostro interno diventa un momento centrale per capire se il piano sia stato in grado di cogliere effettivamente i fenomeni che si propone di “guidare” e – a causa soprattutto dell’indeterminatezza che ancora accompagna la nostra conoscenza di quanto accade effettivamente sul territorio – se sia in grado di poterli affrontare scioglendone i nodi e risolvendone le problematiche: innanzitutto per capire, laddove i risultati non sono stati conseguiti, se l’insuccesso dell’azione di piano sia legato ad un’eccessiva ambizione degli obiettivi proposti (rispetto alle reali risorse disponibili, alle condizioni dei luoghi, alle domande della collettività, ecc.), o piuttosto ad una debole azione della Provincia nel supporto come nel controllo che le indicazioni del piano trovassero piena attuazione; o ancora quali *mismatching* tra PTCP e pianificazione subordinata si siano prodotti per porvi dunque rimedio.

Ma un’altra questione oggi pone un particolare rilievo alla valutazione del processo di attuazione del PTCP. Il nuovo corso dell’economia di questi ultimi anni, le conseguenze

sui redditi delle famiglie e quindi sui consumi e sugli stili di vita, sulla domanda di servizi e assistenza che la popolazione potrebbe esprimere, colti solo parzialmente dai *mass-media* come dalla ricerca empirica, spingono ad interrogarsi non tanto sulla possibilità che il piano possa concludere la sua azione di riorganizzazione del territorio, ma soprattutto se non ci si trovi in una fase nuova di cambiamento che impone una revisione parziale se non generale degli obiettivi come degli interventi che il piano dovrebbe garantire. Forse – viene da chiedersi – in un momento in cui la spesa pubblica si contrae e molte amministrazioni comunali risultano in difficoltà nell'assicurare la tradizionale (ed attesa) offerta di servizi, non spetterebbe alla Provincia promuovere anche un diverso modello assistenziale e di *welfare*? Di ripensare le politiche insediative residenziali o piuttosto rivedere i piani di sviluppo produttivo che seppure elaborati nel momento in cui il ciclo espansivo del decennio precedente poteva dirsi concluso, appaiono – nelle attuali condizioni di arretramento e contrazione – forse eccessivi?

Se il piano deve essere uno strumento di sviluppo e crescita di un territorio (nella sua reale accezione) piuttosto che essere il compendio dei vincoli e dei limiti (come viene spesso considerato e non solo tra gli operatori privati che non ne condividono scenari e strategie), alla luce delle nuove condizioni sembra necessario che si ponga la questione di rivedere parte della sua cassetta degli attrezzi. E questo è possibile solo partendo da una buona valutazione dei risultati conseguiti.

Il richiamo alla situazione contingente ci conduce alla terza ragione per cui abbiamo ritenuto importante produrre il bilancio del nostro piano, anche se il precipitare degli eventi sembra aver rafforzato le nostre ragioni.

Da molto tempo mormorato e poi annunciato ma senza alcuna effettiva conseguenza, il ridimensionamento di ruolo e poteri delle Province sembra ormai giunto definitivamente tra le priorità (e quali priorità!) del Governo e si attende nei mesi prossimi la formula di legge con cui verrà dato seguito alle disposizioni contenute nella legge 214/2011.

Pur comprendendo le motivazioni che possono aver condotto al ridimensionamento dell'apparato istituzionale e ad un ennesimo riordino degli enti territoriali e delle autonomie locali, non è possibile allo stato attuale dividerne il modo con cui si intende risolvere le annose questioni messe in evidenza dai rappresentanti del Governo.

Non è possibile soprattutto pensando al lavoro che le Province hanno condotto in questi ultimi anni, proprio alla luce delle diverse disposizioni che ne hanno riconosciuto il ruolo e soprattutto davanti a molti dei risultati che sono stati conseguiti dalle Province nell'esercizio delle nuove competenze.

E le ragioni – contro una decisione che può apparire superficiale e condotta senza i debiti approfondimenti sui reali costi<sup>2</sup> o sui risultati conseguiti da questo specifico livello

<sup>2</sup> A questo proposito si invita a leggere le riflessioni avanzate dall'UPI in merito e contenute nel rapporto del 12 gennaio 2012, *Le Province allo specchio. Le funzioni, i bilanci, i costi*, Roma.

di governo o ancora senza riflettere attentamente su quello che ne conseguirebbe – non possono discendere che da una corretta e manifesta valutazione di quanto una Provincia possa avere realizzato anche in un breve spazio di tempo come quello preso in considerazione nel presente Bilancio.

Sembra di poter affermare che nel corso di questi anni la Provincia abbia svolto un ruolo importante nella promozione dello scenario di sviluppo e cambiamento del territorio e che molti successi possono essere annoverati a questo processo di integrazione e sviluppo del territorio, nel sostegno alla cooperazione interistituzionale, così come nella salvaguardia delle risorse naturali ed ambientali, delle vocazioni dei luoghi e degli spazi naturali. Molti di questi risultati sono stati raggiunti grazie anche alla capacità del PTCP di porsi alla scala territoriale giusta per poter osservare e indirizzare alcune dinamiche di spettro ampio che non sono certo circoscritte negli ormai angusti confini amministrativi dei comuni e neanche nel livello strategico teorico regionale.

Ma è possibile anche affermare che molti successi si devono anche alla capacità che gli uffici della Provincia hanno dimostrato di poter intervenire nel corso di questi ultimi anni dando prescrizioni puntuali e indicazioni di dettaglio progettuale urbanistico, senza abbandonare quello sguardo d'insieme che garantisce che ogni singolo progetto riesca comunque a relazionarsi e correlarsi con il più ampio contesto di cui fa parte e con le altre simili realtà. Ciò da un lato ha favorito, nell'attuazione di alcuni interventi, il rispetto delle indicazioni generali del piano in assoluta coerenza con la sua filosofia ed il suo quadro di obiettivi, ma dall'altro anche la possibilità di rispondere ad esigenze specifiche e a problematiche puntuali venendo incontro alle esigenze degli attori (pubblici e privati) locali. In breve non si è assistito ad un'automatica implementazione di norme e prescrizioni.

È possibile affermare che ciò è dipeso molto dalla capacità di un'istituzione come la Provincia di mantenere fede alla propria nuova missione e di lavorare alacremente perché il proprio ruolo non solo si affermasse ma non venisse messo in discussione, perché non ne venisse meno l'autorevolezza.

Ebbene, cosa accadrà di questo lavoro che risulta ancora incompleto rispetto agli scenari disegnati, quando la Provincia vedrà drasticamente ridimensionati le proprie funzioni e la propria autorità?

A chi il governo del territorio?

A chi la promozione di un assetto insediativo che risulti equo e sostenibile?

A chi il compito di osservare, interpretare i cambiamenti del territorio e quindi intervenire?

A questo nessuno sembra saper dare una risposta esauriente e soprattutto meditata dopo un'attenta analisi di cosa la Provincia sia diventata non tanto nel sistema istituzionale ed amministrativo ma sul territorio dove si è espletata la sua azione negli ultimi anni.

Ed è questo che ci si attende di conoscere al momento del riordino istituzionale che il governo imporrà.

Le nostre ragioni forse faranno fatica a farsi strada attraverso la risolutezza e la determinazione che il Governo ha mostrato nell'avanzare la sua proposta, ma è nostro compito – anche attraverso questo quaderno – cercare di evidenziare le capacità che la Provincia ha mostrato nel governo del territorio e le sue potenzialità quale ente territoriale preposto alla formulazione condivisa dei nuovi assetti di un sistema insediativo che si vuole soprattutto integrato e volto ad un futuro equo e sostenibile.

## 2. IL BILANCIO DEL PTCP DI BOLOGNA. UNO STRUMENTO PER RILANCIARE LE POLITICHE TERRITORIALI

di Bruno Alampi

### 2.1. La pianificazione d'area vasta

La scala territoriale ormai comunemente definita di "area vasta" è senza dubbio il livello adeguato per governare un numero elevato di fenomeni territoriali che incidono più significativamente sul sistema delle risorse naturali ed ambientali e che modellano il sistema insediativo: la mobilità della persone e delle merci, il trasporto pubblico locale, l'uso agricolo del territorio, il complesso sistema delle risorse idriche, le dinamiche insediative (spontanee e pianificate) di attività residenziali e produttive.

È la scala adeguata per poter garantire coerenza ed efficacia di azioni di tutela e salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, di messa in sicurezza del territorio che i processi antropici hanno reso sempre più vulnerabile e meno resiliente.

Un lungo dibattito ha accompagnato nel tempo la questione della pianificazione territoriale, sottolineando la frammentarietà del governo delle trasformazioni esercitato alla sola scala comunale (con i Prg prima e con i PSC oggi), così come si è a lungo dibattuto su quale ente territoriale potesse detenere ruolo e competenze per un efficace controllo dei processi territoriali. Dalla legge 142/1990 questo ruolo è stato attribuito alle Province e successivamente varie leggi regionali hanno attribuito al Piano territoriale di coordinamento provinciale (da ora in poi PTCP) il compito di definire le strategie di governo e formulare le politiche territoriali con una visione sovracomunale d'insieme adeguata per:

1. coordinare l'attività di programmazione dei diversi settori provinciali, con la finalità di garantire alla pianificazione un'azione coerente e integrata;
2. coordinare l'attività di pianificazione dei comuni sulle problematiche che hanno effetti di carattere sovracomunale, anche attraverso aggregazioni a geometria variabile in riferimento alle diverse tematiche da disciplinare;
3. sviluppare sul territorio forme di cooperazione valide ed efficaci tra i settori pubblico e privato, anche alla luce del principio della sussidiarietà orizzontale.

La Provincia, di conseguenza, svolge un ruolo chiave, una funzione di "cerniera" tra gli interessi e le vocazioni territoriali dei comuni e l'attività regolativa della Regione e questa

azione (secondo le prescrizioni della Lur 20/2000) non si limita alla redazione del Piano d'area vasta, ma soprattutto nella promozione della concertazione tra i vari enti pubblici territoriali e con le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti ed i cui strumenti sono la Conferenza, gli Accordi di pianificazione e gli Accordi Territoriali.

Questo metodo di governare il territorio – che a tutt'oggi, nonostante gli anni intercorsi dalla sua introduzione, risulta innovativo – garantisce che le disposizioni contenute nel PTCP, sotto forma di obiettivi da raggiungere e direttive trovino piena attuazione a livello territoriale e vengano preventivamente assunte e dettagliate negli strumenti di pianificazione comunali, dove risiede la competenza primaria sul governo delle trasformazioni territoriali. Ciò ha reso la copianificazione – o meglio il processo di attivazione di forme di collaborazione e cooperazione – indispensabile alla definizione del dettaglio dei contenuti del PTCP con il sistema degli enti locali e con i soggetti che operano ed hanno competenze specifiche sui diversi aspetti territoriali interessati.

Il piano provinciale, infatti, ha la capacità di mettere in relazione i diversi livelli di pianificazione e di farli funzionare in maniera efficace ed armonica e persegue questo obiettivo sviluppando metodologie e strumenti finalizzati a governare le trasformazioni, a gestire tavoli negoziali ed a coordinare la pianificazione comunale e di settore.

Questo modello collaborativo e di copianificazione rappresenta il superamento del precedente modello gerarchico tra i diversi livelli di pianificazione attraverso un processo di carattere negoziale che, nel corso del tempo, ha portato a privilegiare meccanismi di interazione tra i diversi strumenti di pianificazione e ha condotto ad una migliore efficacia generale di governo del processo complessivo di programmazione delle politiche territoriali. Potremmo, inoltre, affermare che rappresenta non solo l'elemento di maggiore novità del processo di governo del territorio, quanto l'opportunità di un concreto e sostanziale esercizio del controllo dei processi insediativi e del loro adeguamento al quadro di obiettivi politici che il PTCP riassume in una visione organica e condivisa.

## 2.2. Il Bilancio dei piani territoriali

L'attività di bilancio e monitoraggio dei piani territoriali costituisce un elemento di innovazione nella normale pratica pianificatoria delle amministrazioni locali del nostro paese e presenta al tempo stesso notevoli potenzialità in riferimento principalmente ad una maggiore efficacia del governo del territorio ed alla attivazione di un processo di pianificazione senza soluzione di continuità che consenta la verifica dell'efficacia degli strumenti di programmazione delle politiche territoriali all'interno del processo di pianificazione stesso.

Il bilancio di uno strumento di pianificazione territoriale è rappresentato in generale dall'insieme delle attività e delle procedure che hanno l'obiettivo di organizzare e regolare un flusso costante di informazioni relative allo stato di attuazione del piano e alla realizzazione degli interventi in esso previsto, al raggiungimento dei risultati preventivati, agli eventuali effetti non previsti ed all'evoluzione dell'ambito territoriale individuato. Costituisce, pertanto, la base conoscitiva necessaria per individuare eventuali criticità nella fase attuativa del piano, per definire i provvedimenti e le attività necessarie per superare tali criticità e riallineare i contenuti del piano agli obiettivi di carattere strategico o generale predefiniti.

Sotto questa accezione il bilancio degli strumenti di pianificazione territoriale assume significati che vanno aldilà di una semplice raccolta ed aggiornamento di dati informativi; costituisce una vera e propria attività di supporto alle decisioni con tutto quello che ne consegue in ordine al fatto che possiamo considerare la pianificazione ed il suo bilancio come due fasi dello stesso processo, che è soggetto ad uno scambio di interazioni continue tra le fasi ed anche al loro condizionamento reciproco. Attraverso un'attività periodica di bilancio e monitoraggio del piano, infatti, emergono elementi utili per il suo stesso aggiornamento e adeguamento, fatto questo che costituisce un carattere di grande importanza anche in riferimento alla velocità con la quale avvengono i fenomeni di trasformazione territoriale ed all'attualità delle previsioni di piano.

Le attività di bilancio di un piano territoriale riguardano nello specifico:

- le modifiche dello scenario di riferimento originario in relazione agli effetti derivanti direttamente dalle azioni del piano e dalle variabili non direttamente riconducibili ad esso;
- gli effetti sul territorio derivanti dal livello di raggiungimento dei suoi obiettivi ed il livello di efficienza con il quale tali obiettivi vengono raggiunti;
- la verifica del processo di piano nel suo complesso in riferimento alle modalità ed agli strumenti con i quali il piano viene attuato.

Il processo generale di bilancio del piano ha come finalità:

- la verifica dello stato di attuazione del piano in riferimento al recepimento dei contenuti e delle prescrizioni nella pianificazione comunale e nella pianificazione

di settore;

- la valutazione del livello di efficacia degli obiettivi strategici del piano in riferimento alla congruità ed efficienza delle azioni individuate per raggiungere tali obiettivi;
- l'aggiornamento dello scenario di riferimento del piano in relazione alle modifiche territoriali intervenute;
- la valutazione degli effetti derivanti da interventi esterni al processo di piano e le eventuali azioni correttive da implementare in caso tali effetti siano non desiderati o desiderabili oppure di segno contrario agli obiettivi di piano;
- l'indicazione delle modalità di aggiornamento del piano.

Una delle finalità del bilancio della pianificazione territoriale è rappresentata dalla necessità di definire sistemi urbani e territoriali che abbiano una maggiore efficienza – anche energetica – facendo interagire tra loro le tematiche ambientali, della mobilità, del consumo di risorse non rinnovabili, temi che non esauriscono i loro effetti entro i limiti di un solo comune ma hanno implicazioni di carattere sovracomunale ed in generale di area vasta.

Tutto ciò deve avvenire avendo ben chiari gli obiettivi di carattere strategico che il piano si pone anche in termini della possibilità di delineare possibili scenari futuri, ed in relazione a questo emerge la necessità di verificare e misurare con cadenza periodica il grado di raggiungimento di tali obiettivi strategici attraverso metodologie che, dopo un primo periodo di sperimentazione, hanno iniziato a diffondersi, per consentire di introdurre i necessari interventi correttivi anche in caso di scostamento dagli obiettivi prefissati.

Come già accennato, la stesura finale del Bilancio del PTCP arriva in un momento molto particolare nella vita del nostro paese e della Provincia di Bologna a causa della situazione di grande incertezza relativa al futuro dell'Ente Provincia in riferimento alle misure previste nel Decreto "Salva Italia", convertito con modifiche dal Parlamento con la legge 22 dicembre 2011 n. 214 e degli effetti della crisi economica, sia a livello nazionale sia a livello locale. In un periodo di scarse risorse finanziarie si pone più che nel passato la necessità di razionalizzare le politiche di intervento e di orientarle con priorità su obiettivi concreti e maggiormente sostenibili anche dal punto di vista dell'ottimizzazione delle risorse non rinnovabili, a partire dalla definizione di un possibile nuovo modello di sviluppo e di governo del territorio.

### **2.3. Il Bilancio del PTCP della Provincia di Bologna come strumento per il rilancio delle politiche territoriali**

Un originale rapporto di ricerca<sup>3</sup> mette in stretta correlazione (nel periodo 1988-2007) il peso più alto del settore immobiliare sul totale del PIL per i paesi europei che sono in maggiore difficoltà riguardo alle misure di contrasto alla crisi economica (oltre l'Italia, la Grecia, l'Irlanda e la Spagna), confrontato con la Germania che è stata l'unica nazione che, nello stesso periodo, ha diminuito gli investimenti nel settore edilizio, del 12,8% e che svolge, adesso, un ruolo di traino dell'economia dell'Unione Europea. È ragionevole affermare che uno dei motivi di questo fenomeno è rappresentato dal fatto che in quei paesi piuttosto che investire nell'innovazione dei processi produttivi e tecnologici si è preferito aumentare gli investimenti in edilizia, sicuramente con redditività maggiore sul breve periodo, ma che adesso si trovano a dovere fronteggiare anche l'incognita di ingenti patrimoni invenduti, stimati solo nel nostro paese in circa 650.000 alloggi.

Questo processo riguarda sia l'edilizia residenziale, sia quella produttiva e terziaria e in qualche modo ci mette di fronte alle errate scelte politiche degli ultimi decenni di fare coincidere lo sviluppo urbano con la sola crescita edilizia, così come ci espone, oltre alle già evidenziate problematiche relative alla sovrapproduzione, agli ulteriori rischi determinati dal rallentamento o dal blocco di grandi progetti e il conseguente indebolimento complessivo dell'economia urbana e regionale.

Partendo dall'attuale difficile condizione economica, diverse città non solo europee hanno colto l'occasione, attraverso anche un riposizionamento del loro profilo culturale, per definire un diverso orientamento del percorso di crescita insediativa, rafforzando invece il profilo ambientale e quello sociale e ricalibrando in maniera selettiva la quota assegnata alla crescita immobiliare. Tutto ciò a partire dall'opinione, ormai diventata comune, che l'uscita dalla crisi ci consegnerà un sistema economico e sociale che sarà diverso da quello a cui siamo stati abituati per lungo tempo anche per quanto riguarda le condizioni di una nuova economia urbana e territoriale per le quali sarà necessario sperimentare, prioritariamente, una selettività strategica delle politiche.

Per conseguire questo risultato, dunque, si renderà necessario attivare una regia capace di generare e di condividere una visione moderna e aperta e, nello stesso tempo, di confrontarsi con i mutamenti già in corso e con le istanze più urgenti provenienti dalla società con la finalità di promuovere strategie e politiche attraverso un progetto territoriale innovativo capace di declinare a scala di area vasta le tematiche relative ai limiti dello sviluppo insediativo, alle grandi attrezzature e ai servizi territoriali, alla rete ecologica e ai sistemi della

<sup>3</sup> Laboratorio urbano, Centro di documentazione, ricerca e proposta sulle città, *Un nuovo modello di sviluppo e di governo del territorio per uscire dalla crisi*, Bologna, gennaio 2012.

mobilità.

Il Bilancio del PTCP ci fa affermare con dati concreti che la strategia di base del PTCP rappresentata dal contrasto alla dispersione insediativa attraverso un modello selettivo per la crescita degli insediamenti basata sulla presenza di un'adeguata dotazione di servizi – in primo luogo di quelli relativi al trasporto pubblico su ferro – è stata sostanzialmente confermata all'interno degli strumenti urbanistici che i Comuni hanno redatto, in forma prevalentemente associata.

Dal bilancio risulta che la nuova pianificazione strutturale dei Comuni è stata in grado di modificare gli assetti insediativi degli ultimi due decenni del Novecento verso una nuova concentrazione degli insediamenti, sostenibile dal punto di vista dei servizi.

C'è stata, quindi, una grande attenzione nel *dove* collocare le nuove quantità insediative che, però, non è stata accompagnata da un'analoga attenzione sul contenimento di tali quantità che, se mantenute ai livelli dei primi anni 2000, possono risultare rischiose per il territorio e l'economia.

Possiamo affermare, inoltre, con i dati analitici contenuti al capitolo 6, che il consumo di suolo nel territorio provinciale, nel suo complesso, anche se in presenza di situazioni diversificate, ha rallentato notevolmente anche prima che gli effetti della crisi economica potessero essere visibili.

Pur in presenza di risultati positivi può essere utile evidenziare le politiche strategiche sulle quali puntare prioritariamente nel nostro territorio per delineare scenari di riferimento finalizzati alla formulazione di un rilancio delle politiche territoriali di area vasta.

Le nuove sfide che la pianificazione deve assumere riguardano:

- il contenimento del consumo del suolo e dell'insediamento in aree rurali;
- la rigenerazione degli insediamenti urbani ed artigianali e industriali attraverso la riqualificazione, anche energetica, del patrimonio edilizio esistente;
- la realizzazione di una nuova offerta di edilizia residenziale sociale, di dotazioni di interesse pubblico e generale e soggetta alla regia pubblica, anche con la partecipazione di attori privati e con soggetti competenti, anche attraverso l'applicazione della perequazione urbanistica;
- il miglioramento dell'efficienza delle reti infrastrutturali esistenti e la maggiore concretezza delle previsioni infrastrutturali programmate.

### 3. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PTCP E LE AZIONI DI SETTORE

di Bruno Alampi e Donatella Bartoli

#### 3.1. L'attuazione del PTCP dal 2005 al 2010

Il PTCP della Provincia di Bologna, oltre a rappresentare un progetto territoriale organico, individua un insieme di politiche e di strumenti necessari per l'attuazione e la manutenzione continua di questo progetto territoriale. Il lavoro compiuto dalla Provincia di Bologna, quindi, nei cinque anni successivi all'approvazione del PTCP si è concentrato sulla sperimentazione di tutti quegli strumenti che il piano stesso ha individuato come determinanti per un'efficace attuazione delle scelte strategiche compiute.

Le disposizioni attuative delle norme tecniche del PTCP stabiliscono che la Provincia sviluppi e approfondisca gli obiettivi, le politiche e le previsioni del PTCP anche attraverso il sostegno ad un'azione di governo del territorio concertata tra le diverse amministrazioni comunali e per le quali la Provincia assume un ruolo di regia e supporto tecnico legale e attraverso la redazione piani di settore previsti dalla legislazione regionale. Rispetto a queste premesse, per la necessaria coesione territoriale la Provincia si è impegnata:

- nella promozione della formazione dei Piani Strutturali Comunali in forma associata,
- nella sottoscrizione di Accordi Territoriali per il governo dei poli funzionali e degli ambiti produttivi sovracomunali.

L'azione della Provincia, per il conseguimento degli obiettivi delineati nel PTCP, ha promosso anche la stesura di alcuni piani settoriali che hanno completato il quadro complessivo della pianificazione e della programmazione e hanno stabilito obiettivi e strumenti più specifici per un intervento più incisivo e pertinente nei diversi aspetti delle trasformazioni del territorio. In particolare nel periodo preso in considerazione sono stati elaborati:

- il Piano della Mobilità Provinciale (PMP),
- il Piano Operativo degli Insediamenti Commerciali (POIC),
- il Piano di Tutela delle Acque (PTA).
- il Piano di Localizzazione dell'Emittenza Radio e Televisiva (PLERT)

Dei risultati di questi molteplici processi di programmazione e pianificazione si darà ragione nei successivi capitoli con gli indicatori selezionati per la costruzione del Bilancio

del PTCP, ma per una più immediata comprensione di quanto compiuto dalla Provincia per l'attuazione del disegno del nuovo assetto territoriale delineato nel PTCP e soprattutto per restituire il contesto in cui questa azione ha potuto svilupparsi vale la pena, nelle note che seguono, di entrare maggiormente nel dettaglio di alcuni passi risultati decisivi per l'attuazione del PTCP.

### **3.1.1. I Piani Strutturali Comunali in forma associata**

Il PTCP promuove, dunque, una nuova stagione di pianificazione urbanistica comunale in attuazione della Lur 20/2000, a suo tempo tra le iniziative legislative più innovative in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica. Nonostante le precise indicazioni della legge, l'azione della Provincia ha dovuto però scontrarsi con attitudini ed abitudini consolidate che hanno opposto qualche resistenza all'introduzione di nuovi metodi e nuovi stili di governo del territorio. La comprensione, prima, e la condivisione, poi, degli obiettivi comuni proposti dal PTCP ha avuto ragione delle iniziali difficoltà e l'elaborazione dei Piani Strutturali Comunali (PSC) in forma associata fra i Comuni della stessa Associazione o Unione ne sono una testimonianza significativa.

Su mandato della Conferenza Metropolitana dei Sindaci è stato costituito il Comitato Interistituzionale per l'elaborazione dei PSC dell'area bolognese con l'obiettivo di individuare gli assi strategici su cui la Provincia, il Comune capoluogo e i restanti Comuni della Provincia, singoli o associati, ritenessero utile definire un Accordo che orientasse i Comuni nell'elaborazione del proprio strumento urbanistico all'interno del quadro degli indirizzi formulati dal PTCP.

Sulla base di questi principi, i Comuni sono stati chiamati a predisporre congiuntamente e contemporaneamente uno Schema strutturale unitario (secondo le indicazioni della Lur 20/2000), a condividere scenari sostenibili di sviluppo urbano e territoriale e ad assumere le scelte strategiche del PTCP (infrastrutture della mobilità, ambiti produttivi e insediamenti commerciali di rilievo sovracomunale, poli funzionali), declinandole e specificandole all'interno dei propri territori.

Gli obiettivi della pianificazione associata sono quelli di programmare con maggiore efficacia gli investimenti pubblici e privati, rispondere più facilmente alle necessità funzionali di reti e servizi pubblici, stipulare accordi perequativi per la distribuzione di oneri e vantaggi conseguenti ai nuovi insediamenti.

Gli ambiti territoriali interessati dalla redazione dei Piani Strutturali in forma associata, a partire dalle aggregazioni che hanno sottoscritto con la Provincia Accordi per lo Schema Direttore Territoriale Metropolitan, sono:

1. Terre d'Acqua, costituita dai Comuni di Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno,

- Crevalcore, Sala Bolognese, San Giovanni in Persiceto e Sant'Agata Bolognese;
2. Reno Galliera, costituita dai Comuni di Argelato, Bentivoglio, Castello d'Argile, Castelmaggiore, Galliera, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale;
  3. Terre di Pianura, costituita dai Comuni di Baricella, Budrio, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo, Minerbio e Molinella;
  4. Area Bazzanese, costituita dai Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monte San Pietro, Monteveglio e Savigno a cui si aggiunge Zola Predosa;
  5. Nuovo Circondario Imolese, costituito dai Comuni di Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio, Castel Guelfo, Castel San Pietro, Dozza, Fontanelice, Imola, Medicina e Mordano;
  6. Valle dell'Idice, costituita dai Comuni di Castenaso, Ozzano dell'Emilia e San Lazzaro di Savena;
  7. i Comuni di Loiano, Monzuno e Pianoro (parte dell'ex Comunità Montana Cinque Valli);
  8. alcuni Comuni dell'ex Comunità montana Alta e Media Valle del Reno: Castel di Casio, Gaggio Montano e Porretta Terme.

La prima esperienza è partita nel 1999 anticipando la stessa legge e cogliendo alcune indicazioni che però erano andate già definendosi in maniera risoluta: i Comuni di Castel di Casio, Gaggio Montano e Porretta Terme hanno predisposto un unico schema direttore sovracomunale del territorio, in base al quale ciascun comune ha poi redatto il proprio PSC.

Successivamente sono stati i Comuni appartenenti alle Associazioni Valle dell'Idice, Reno Galliera, Terre di Pianura e Terre d'Acqua a dare seguito all'iniziativa di associazione, per quanto si debba rilevare dell'ex Comunità Montana Cinque Valli solo 3 comuni su 8 hanno sottoscritto l'Accordo Territoriale per procedere in forma associata. Il Nuovo Circondario Imolese, con tutti i 10 Comuni che lo costituiscono, invece, ha chiuso la Conferenza di Pianificazione il 20 aprile 2009, mentre l'Unione Valle del Samoggia a cui si è unito il Comune di Zola Predosa (Area Bazzanese), è stata formalmente istituita il 21 marzo 2011 con la Conferenza di Pianificazione associata.

Volendo riassumere, i Comuni che si stanno attivando o sono già dotati di PSC nel territorio della Provincia di Bologna sono 53 su 60. Tra questi, i Comuni che hanno aderito alla redazione del PSC in forma associata sono 45, mentre solo 8 hanno optato per la redazione del PSC in forma autonoma. In particolare, il Comune di Bologna ha condiviso i contenuti del proprio PSC al tavolo interistituzionale per l'elaborazione dei PSC con tutti i Comuni della Provincia, mentre i Comuni di Casalecchio di Reno e Monghidoro hanno scelto la procedura consentita all'art. 43 della Lur 20/2000 definita in via semplificativa "spacchettamento": la

procedura introdotta dalla normativa regionale per consentire in tempi relativamente brevi di trasformare in PSC, Programmi Operativi Comunali (POC) e Regolamenti Urbanistici Edilizi (RUE) dei piani regolatori di recente approvazione. I rimanenti 5 Comuni (Sasso Marconi, Granaglione, Monteveglio, Lizzano in Belvedere e San Benedetto val di Sambro) hanno invece optato per la predisposizione dei nuovi strumenti pianificatori ai sensi della Lur 20/2000 (PSC, POC, RUE) in forma autonoma.

In conclusione, solo 7 Comuni non hanno attivato alcuna procedura per la predisposizione degli strumenti di pianificazione ai sensi della Lur 20/2000 (Camugnano, Castel d'Aiano, Castiglione dei Pepoli, Grizzana Morandi, Marzabotto, Monterenzio e Vergato).

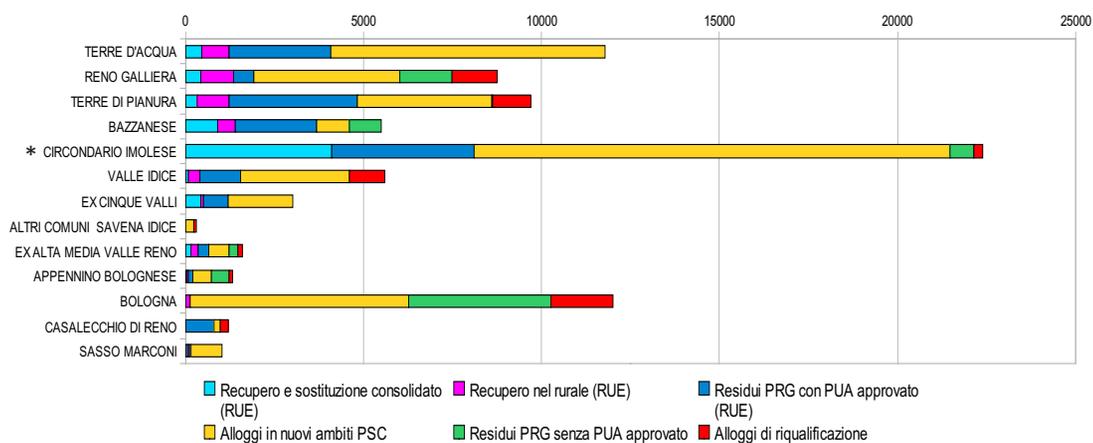
ASSOCIAZIONE	RUE				PSC					TOTALE PSC + RUE
	Recupero e sostituzione consolidato	Recupero nel rurale	Residui PRG con PUA approvato	TOTALE RUE	Nuovi alloggi in nuovi ambiti PSC	Residui PRG senza PUA approvato	Riqualificaz.	di cui ERS	TOTALE PSC	
TERRE D'ACQUA	470	749	2860	4079	7710			1542	7710	11789
RENO GALLIERA	436	907	572	1915	4119	1460	1269	912	6848	8763
TERRE DI PIANURA	330	902	3602	4834	3767	38	1058	567	4863	9697
AREA BAZZANESE	900	500	2300	3700	2400	900		660	3300	7000
NUOVO CIRC. IMOLESE*	4118		3984	8102	13369	663	264	2843	14296	22398
VALLE IDICE	85	325	1150	1560	3060	0	980	809	4040	6500
EX CINQUE VALLI	427	87	692	1206	1808	0	0	181	1808	3014
ALTRI COMUNI SAVENA IDICE				0	230	0	85	0	315	315
EX ALTA MEDIA VALLE RENO	153	210	308	671	562	240	138	0	940	1611
APPENNINO BOLOGNESE	40	40	120	200	538	482	120	18	1140	1340
BOLOGNA		140		140	6140	4000	1720	3000	11860	12000
CASALECCHIO DI RENO			800	800	180		220	330	400	1200
SASSO MARCONI	70	30	60	160	865			137	865	1025
TOT. PROVINCIA	7029	3890	16448	27367	44748	7783	5854	10999	58385	85752
TOT. RUE E PSC	27367				58385					85752

\*Per il Nuovo Circondario Imolese sono riportate le quote insediative contenute nel "Documento preliminare" così come approvato nel 2009. Attualmente è in discussione un consistente ridimensionamento dei nuovi insediamenti che non è possibile riportare in quanto non ancora definito nei dettagli al momento della stampa di questo volume

Tab. 1: Quadro riassuntivo degli alloggi previsti nella pianificazione urbanistica nella provincia di Bologna.

In questo quadro pianificatorio generale, sono stati previsti 85.752 alloggi nei territori di 53 Comuni che hanno avviato l'iter di approvazione dei PSC distribuiti come indicato nello schema riportato di seguito (cfr. Tab. 1 e Tab. 2).

Inoltre, nonostante molti comuni abbiano avviato l'elaborazione dei PSC prima dell'entrata in vigore della LR 6/2009, ben 26 Comuni (il 43%) raggiungono o superano la quota di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) richiesta dalla legge, pari al 20% del dimensionamento complessivo dei Piani. Questo corrisponde a quasi 11.000 alloggi ERS previsti nei 53 PSC.



\*Per il Nuovo Circondario Imolese sono riportate le quote insediative contenute nel "Documento preliminare" così come approvato nel 2009. Attualmente è in discussione un consistente ridimensionamento dei nuovi insediamenti che non è possibile riportare in quanto non ancora definito nei dettagli al momento della stampa di questo volume

Tab. 2: Dimensionamento previsto negli strumenti urbanistici delle diverse Associazioni territoriali nella provincia di Bologna.

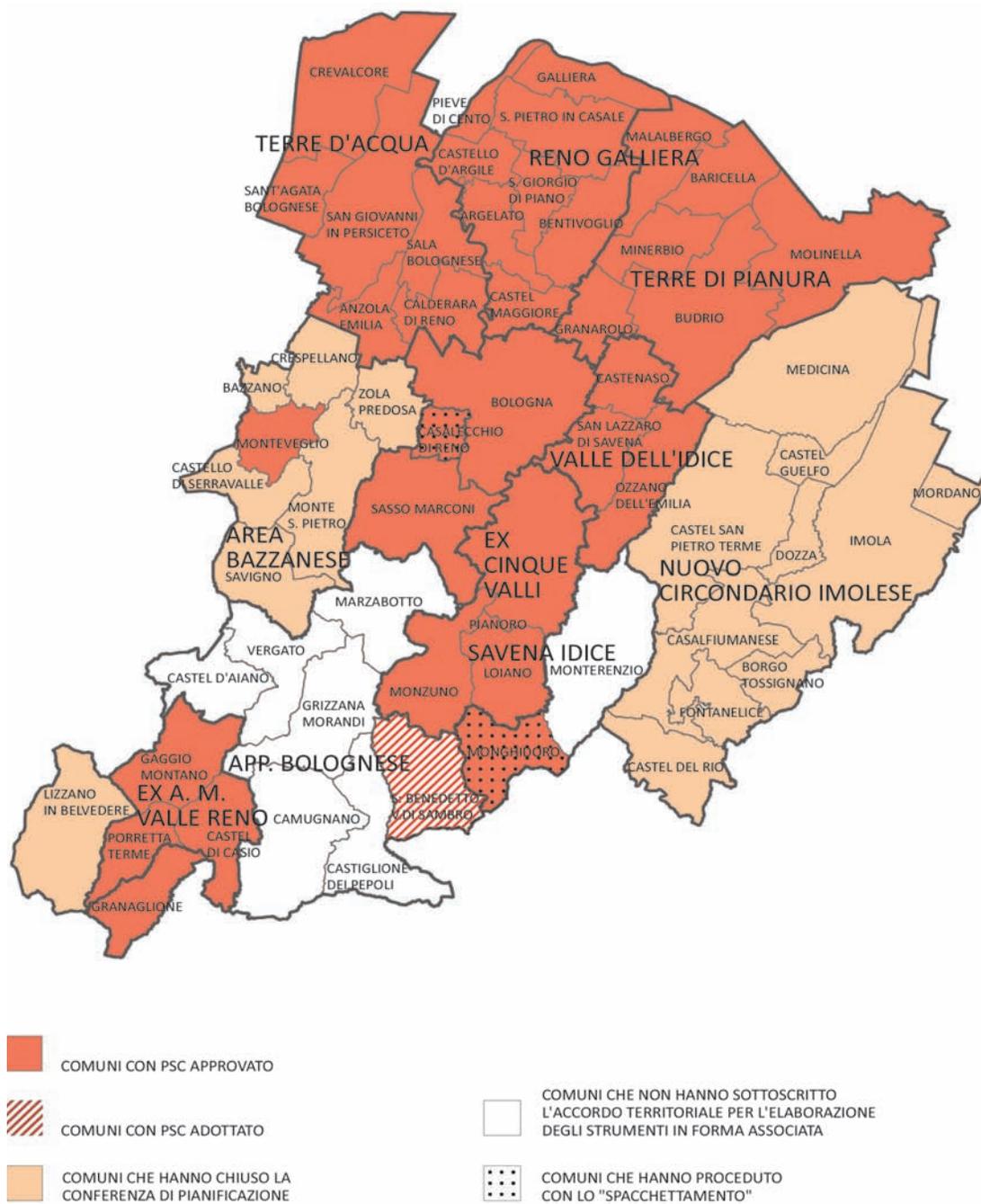


Fig.1: Processo di pianificazione dei PSC. Aggiornamento maggio 2012



Fig. 2: Processo di pianificazione dei POC. Aggiornamento maggio 2012

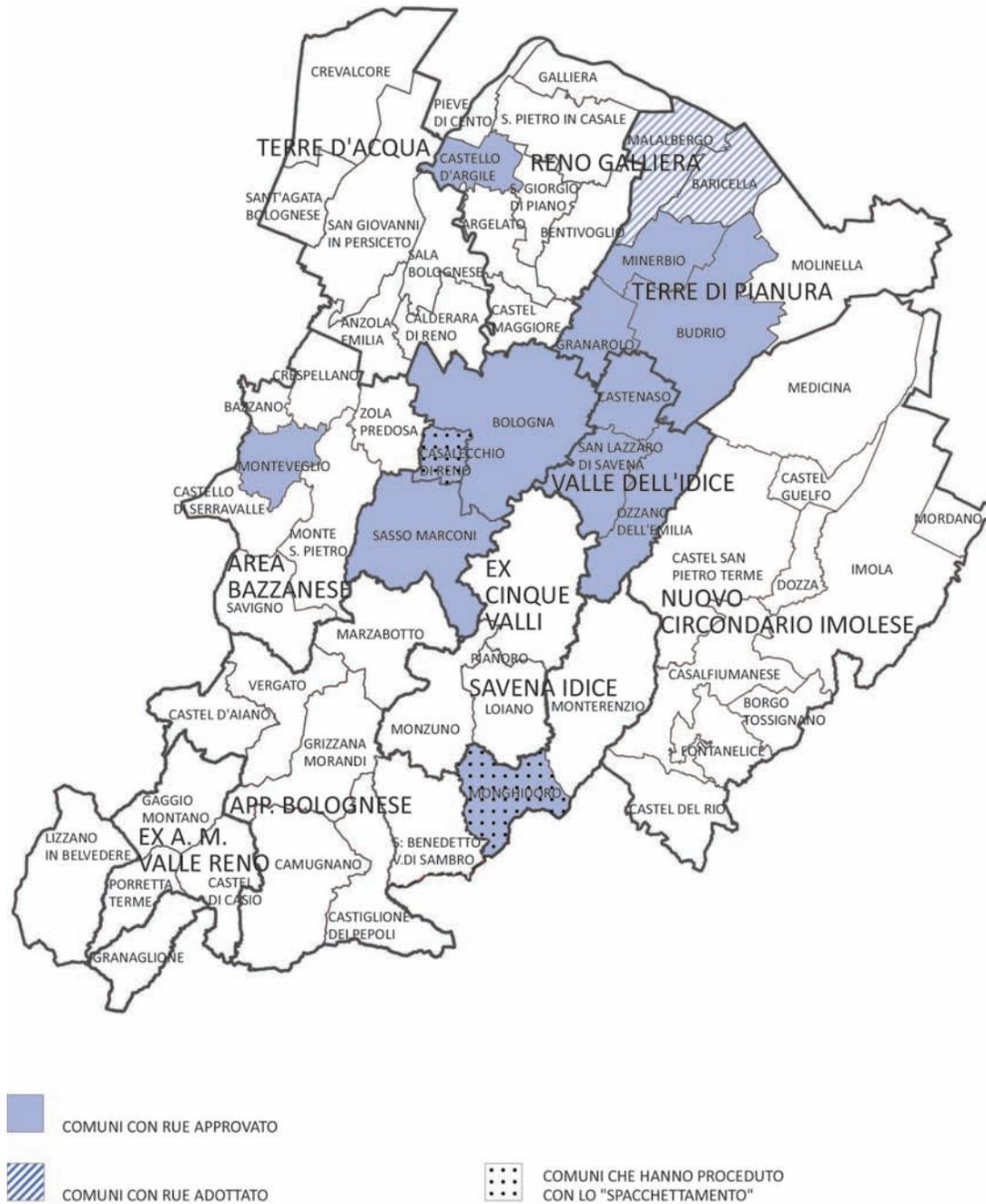


Fig. 3: Processo di pianificazione dei RUE. Aggiornamento maggio 2012

### 3.1.2. Gli Accordi Territoriali

Gli Accordi Territoriali, strumenti di negoziazione istituzionale previsti dalla Lur 20/2000, sono indubbiamente uno degli aspetti più originali del nuovo corso avviato in Emilia Romagna nel governo delle trasformazioni territoriali. Il PTCP assegna agli Accordi Territoriali un valore strategico per innescare processi di cooperazione e copianificazione intercomunale e metropolitana.

La Provincia ha promosso la sottoscrizione di Accordi fra amministrazioni pubbliche al fine di coordinare le politiche riguardanti i poli funzionali, cioè gli 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.

Sono stati stretti ben 12 Accordi Territoriali riguardanti i poli funzionali di seguito indicati:

- Area ex SEABO (oggi HERA),
- Ospedale Universitario S. Orsola-Malpighi,
- Quartiere Fieristico,
- Università degli Studi di Bologna,
- Navile/CNR e nuova Stazione FS di Bologna,
- CAAB (Centro Agro Alimentare, Facoltà di Agraria, Città Scambio, Parco Commerciale Meraville),
- Aeroporto di Bologna,
- Area Commerciale Integrata N21A Multisala di Imola,
- Ex Zuccherificio di Altedo-San Pietro in Casale,
- Area Commerciale Integrata Ex Asam,
- Area Commerciale Integrata Zona B di Casalecchio di Reno,
- Parco dell'Innovazione di Imola.

L'azione di promozione e supporto fra amministrazioni pubbliche che la Provincia conduce è rivolta anche alla pianificazione nel territorio provinciale "di ambiti produttivi sovracomunali" cioè aree produttive che per dimensione e infrastrutturazione sono "idonee ad assumere rilievo sovracomunale". Ciascun ambito produttivo individuato dal PTCP rappresenta un'occasione significativa per attivare politiche tese alla sostenibilità e alla riqualificazione ambientale degli insediamenti. Gli Accordi Territoriali relativi agli ambiti produttivi vertono prevalentemente:

- sulla condivisione e la specificazione delle politiche di crescita di attività produttive

da localizzare nei soli 14 ambiti sovracomunali di sviluppo<sup>4</sup>;

- sulla costituzione di un fondo di compensazione finanziaria, sulla base dei principi della perequazione, per riequilibrare (fra i Comuni aderenti) la distribuzione di risorse derivanti da oneri di urbanizzazione e imposte fiscali;
- sugli interventi infrastrutturali ambientali e di mobilità per ottenere i requisiti di aree ecologicamente attrezzate (interventi e azioni per il risparmio idrico, per il risparmio energetico, per la gestione coordinata dei rifiuti industriali, per la logistica delle merci e il trasporto collettivo degli addetti, per la formazione di spazi di mitigazione ambientale e reti ecologiche).

Nel periodo considerato dal Bilancio sono stati sottoscritti i seguenti Accordi Territoriali che hanno coinvolto 34 Amministrazioni locali:

- per gli ambiti produttivi sovracomunali dell'Associazione Terre di Pianura (Comuni di Baricella, Budrio, Granarolo dell'Emilia, Malalbergo, Minerbio, Molinella),
- per l'ambito produttivo San Carlo (Comuni di Castel Guelfo, Castel San Pietro Terme, Dozza, Medicina e Nuovo Circondario Imolese),
- per gli ambiti produttivi dell'Associazione Valle dell'Idice (Comuni di Castenaso, Ozzano dell'Emilia e San Lazzaro di Savena),
- per gli ambiti produttivi dell'Associazione Terre d'Acqua (Comuni di Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Crevalcore, Sala Bolognese, San Giovanni in Persiceto e Sant'Agata Bolognese),
- per l'ambito produttivo del Martignone (Comuni di Anzola dell'Emilia e Crespellano),
- per gli ambiti produttivi sovracomunali dell'Associazione Reno Galliera (Comuni di Argelato, Bentivoglio, Castel Maggiore, Castello d'Argile, Galliera, Pieve di Cento, San Giorgio di Piano e San Pietro in Casale),
- per l'ambito produttivo di Sasso Marconi (Comune di Sasso Marconi),
- per gli ambiti produttivi di Loiano, Monghidoro, Pianoro,
- per l'ambito produttivo di Castel di Casio.

Gli Accordi Territoriali – sui quali insistono numerosi indicatori selezionati ai fini del presente Bilancio – rappresentano un aspetto importante del ruolo svolto dalla Provincia non solo nel processo di attuazione del PTCP ma soprattutto nella costruzione di un sistema permanente di collaborazione e cooperazione degli enti territoriali e delle istituzioni che deve essere considerato una componente essenziale ed imprescindibile del governo dei processi di trasformazione e di sviluppo del territorio, soprattutto in una prospettiva di

<sup>4</sup> Agli 11 ambiti produttivi di sviluppo, individuati al punto 2 dell'art. 9.1 del PTCP, sono stati aggiunti 3 nuovi ambiti (Tavernelle, Minerbio e Ponte Rizzoli), condivisi in sede di PSC Associato e AT, in attuazione di quanto previsto al punto 15 dell'art. 9.1 del PTCP.

“governance”, partendo dal presupposto ormai consolidato che il territorio non si possa governare solamente attraverso il Piano ma sia necessario far convergere tutti i diversi attori – istituzionali, economici e sociali – su strategie, priorità ed obiettivi condivisi: solo attraverso un percorso così determinato potrà essere raggiunto un risultato significativo e duraturo per ciascuno degli attori e per l’insieme della comunità.

### 3.2. I piani di settore

Nell’adempimento delle indicazioni normative regionali, delle previsioni dei piani sovra-ordinati e degli obiettivi strategici e delle scelte del piano generale dello stesso livello di pianificazione, del quale si rendeva necessario sviluppare e specificare obiettivi prestazionali per settore stabiliti, la Provincia di Bologna ha predisposto alcuni piani settoriali che – ricondotti all’interno della filosofia generale del PTCP e sviluppati coerentemente con i suoi obiettivi – si pongono come ulteriori strumenti di attuazione del PTCP.

Nel caso in cui alcuni di questi Piani di settore – per rispondere a specifica normativa – presentino previsioni non compatibili con quelle del PTCP vigente, essi costituiscono varianti al PTCP stesso e sono approvati con le procedure previste dalla Lur 20/2000. È quanto accaduto con alcuni piani di settore che hanno apportato modifiche al piano generale esclusivamente nelle parti prese in esame e sono stati successivamente approvati proprio quali varianti al PTCP. Essi sono:

1. la Variante al PTCP sul sistema della mobilità provinciale (PMP);
2. la Variante al PTCP in materia di insediamenti commerciali (POIC);
3. la Variante al PTCP per il recepimento del Piano di Tutela delle Acque (PTA);
4. il Piano di Localizzazione dell’Emittenza Radio e Televisiva.

Le modifiche apportate con queste Varianti hanno riguardato prevalentemente le Norme di Attuazione del PTCP, mentre solo nel caso del PMP e del recepimento del PTA hanno comportato modifiche agli elaborati cartografici. Per ciascuna Variante sono stati redatti una *Relazione illustrativa*, un *Quadro conoscitivo* e una *Valsat/Rapporto Ambientale* specifici che mantengono la natura di elaborati autonomi; mentre le Norme di Attuazione e gli Elaborati Cartografici costituenti il PTCP sono stati aggiornati con le modifiche introdotte in sede di Variante e mantenuti nella loro organicità ed unicità iniziale. Questa scelta è stata determinata dalla natura degli argomenti trattati, dalla loro specificità, dal loro livello di approfondimento e dal diverso contesto di pianificazione in cui sono state elaborate tali Varianti.

### **3.2.1. Il Piano della Mobilità Provinciale (PMP)**

Il Piano della Mobilità Provinciale (PMP), approvato con Delibera del Consiglio Provinciale n. 29 del 31 Marzo 2009, costituisce variante al PTCP sul tema della mobilità, ed è uno strumento concepito in maniera dinamica in modo da attuare e confermare le scelte del PTCP, assicurandone l'efficacia anche attraverso gli adeguamenti ai cambiamenti sia delle condizioni esogene sia di quelle endogene del territorio.

Nel PTCP viene evidenziato il legame esistente tra lo sviluppo territoriale, la tutela ambientale e la pianificazione dei trasporti, promuovendo un nuovo modello insediativo, fondato sul sistema policentrico (città di città) capace di garantire qualità urbana ed ecologica, accessibilità e infrastrutture per il trasporto pubblico, sviluppo economico e coesione sociale e territoriale.

Il PMP definisce l'organizzazione della mobilità provinciale e l'assetto futuro delle infrastrutture e dei servizi di trasporto attraverso una selezione ed omogeneizzazione delle azioni e delle politiche da mettere in campo che, garantendo l'accessibilità al territorio e la mobilità dei cittadini, salvaguardino la qualità ambientale, lo sviluppo economico e la coesione sociale. Il PMP, oltre a definire l'assetto strategico, individua anche gli strumenti operativi per la concreta attuazione delle scelte in tema di mobilità indicando le condizioni che concorrono alla reale fattibilità degli interventi previsti.

Il PMP si configura come condizione necessaria affinché gli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo indicati dal PTCP vengano concretamente perseguiti e realizzati.

È compito del PMP indicare le modalità attraverso le quali completare il Servizio Ferroviario Metropolitano e attuare progressivamente il Passante Autostradale Nord, entrambi spine dorsali del nuovo assetto territoriale dell'area metropolitana bolognese. Si propone, inoltre, di stabilire le condizioni infrastrutturali affinché tutto il sistema bolognese prospettato dal PTCP sia sufficientemente dotato di una completa rete di trasporto pubblico e privato capace di contribuire consistentemente agli obiettivi di qualità ambientale e territoriale.

Il PMP inquadra in un unico strumento di pianificazione i "grandi progetti" (Passante Nord, SFM, AV, nuovi sistemi del trasporto pubblico urbano della città di Bologna, ecc.) e le azioni immateriali di mobilità (riorganizzazione della rete di Trasporto Pubblico Locale, integrazione tariffaria), cogliendone relazioni e interdipendenze, coordinando ed integrando questi interventi con quelli del Piano della Sicurezza Stradale e del Piano di Gestione della Qualità dell'Aria che si intrecciano strettamente con i temi della mobilità.

Le politiche e le azioni del PMP sono estese all'intero territorio provinciale, per superare la tradizionale focalizzazione della programmazione del servizio sulla sola conurbazione bolognese. Al centro delle strategie del piano si ritrova quindi il tema della mobilità

provinciale nel suo complesso, riconoscendo da un lato l'importanza che il capoluogo, con i suoi poli funzionali ed il suo consolidato ruolo attrattore, riveste rispetto all'intero sistema provinciale e dall'altro le peculiarità locali e le nuove emergenze del territorio che impongono innanzitutto un riequilibrio del sistema territoriale provinciale. Questi assunti suggeriscono un'attenzione particolare volta a garantire la maggiore integrazione del territorio e lo sviluppo equo ed equilibrato dei diversi ambiti: la montagna come la pianura, la conurbazione centrale bolognese come il circondario imolese.

Il PMP si articola, oltre che attraverso le politiche e le azioni in esso contenute, in due ulteriori Piani operativi, il Piano di Bacino del Trasporto Pubblico (PdB) ed il Piano della Viabilità Extraurbana (PTVE) che vanno ad agire e a mettere a sistema gli interventi sulle due principali modalità di trasporto, il trasporto collettivo e quello individuale.

### **3.2.2. Il Piano Operativo degli Insediamenti Commerciali (POIC)**

Il Piano Operativo degli Insediamenti Commerciali (POIC), approvato con Delibera del Consiglio Provinciale n. 30 del 7 aprile 2009, è lo strumento settoriale di pianificazione e programmazione della rete distributiva e costituisce variante stralcio del PTCP per le scelte relative agli insediamenti commerciali di rilevante impatto territoriale.

Il PTCP, evidenziando il legame esistente tra lo sviluppo territoriale, la tutela ambientale e la pianificazione dei trasporti, promuove un nuovo modello insediativo per il sistema metropolitano fino ad oggi fortemente polarizzato, fondato su una riorganizzazione in chiave policentrica capace di garantire ai diversi insediamenti qualità urbana ed ecologica, accessibilità e infrastrutture per il trasporto pubblico, sviluppo economico e coesione sociale e territoriale.

Questi indirizzi – nel pieno rispetto delle indicazioni della Lur 20/2000 – hanno guidato la stesura delle varie disposizioni del POIC per il futuro assetto della rete commerciale, le strategie, i tempi e i modi della progressiva implementazione e attuazione ritenute necessarie per assicurare concretamente un efficiente sistema di distribuzione commerciale nell'area metropolitana bolognese. Il Piano, inoltre, quale specifico obiettivo, stabilisce la programmazione degli eventuali incrementi massimi consentiti della superficie di vendita delle grandi strutture a cui è obbligatorio attenersi nel rilascio delle autorizzazioni. Gli incrementi stabiliti dal POIC stabiliscono che per il triennio seguente alla data di approvazione definitiva del Piano, potranno essere rilasciate autorizzazioni commerciali per grandi strutture di vendita, nei nove Poli funzionali a marcata caratterizzazione commerciale e in due aree produttive con forte vocazione anch'esse per ospitare funzioni commerciali (area di Budrio-Cento e area ex Castelli di Ozzano), nella seguente misura massima:

- per le grandi strutture alimentari, 10.000 mq. di superficie di vendita,
- per le grandi strutture non alimentari, 76.000 mq. di superficie di vendita.

Gli ambiti individuati coincidono con quelli previsti dal PTCP (Poli funzionali) o con aree produttive da riqualificare. Per ciascun polo e area di sviluppo sono previste specifiche prescrizioni per l'accessibilità, imponendo la preventiva predisposizione delle infrastrutture per la viabilità e la mobilità già inserite nelle opere prioritarie del PMP. Nel piano sono previste anche indicazioni relative alle valutazioni ambientali da compiere preventivamente all'attuazione degli insediamenti (a garanzia del minimo impatto possibile delle nuove strutture commerciali). Il Piano introduce, infine, un sistema innovativo di compensazione territoriale che indirizza i ricavi pubblici derivanti dall'edificazione delle grandi strutture commerciali al finanziamento della grande rete di mobilità e del sistema del commercio di vicinato.

### **3.2.3. Il Piano di Tutela delle Acque (PTA)**

Il Piano di Tutela delle Acque della Provincia di Bologna è la variante integrativa del PTCP – adottata dal Consiglio Provinciale con deliberazione n. 38 del 7 aprile 2009 ed approvata con deliberazione n. 15 del 4 aprile 2011 – in attuazione del Piano di Tutela delle Acque della Regione Emilia Romagna, a sua volta approvato dall'Assemblea Legislativa Regionale con deliberazione n. 40 del 21 dicembre 2005. Gli obiettivi generali del Piano di Tutela delle Acque approvato dalla Regione Emilia Romagna sono i seguenti:

1. attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati;
2. conseguire il miglioramento dello stato delle acque e prevedere adeguate protezioni di quelle destinate a particolari utilizzazioni;
3. perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, con priorità per quelle potabili;
4. mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate.

Il PTA regionale individua, inoltre, le misure finalizzate al perseguimento degli obiettivi di qualità delle acque superficiali e sotterranee previsti dalla normativa nazionale ed europea, in particolare relativamente ai seguenti aspetti:

- la riduzione dei prelievi sotterranei e delle perdite del sistema acquedottistico;
- la riduzione dei carichi inquinanti puntuali e diffusi;
- l'incentivazione del risparmio in tutti i comparti (agricolo, industriale e civile) tramite un sistema integrato di misure;
- l'incentivazione del riuso di acque reflue depurate per usi di minor pregio;
- l'indicazione di aree di particolare tutela.

Il PTA prevede ovviamente una sua declinazione a livello provinciale (indicata specificatamente nelle sue Norme di Attuazione), da un lato quale semplice applicazione delle misure ed azioni in esso indicate, dall'altro come perfezionamento e adeguamento, alla scala provinciale appunto, di quelle misure definite nel Piano di Tutela delle Acque regionale solo a livello generale.

La Provincia di Bologna ha pertanto recepito nel proprio PTCP tutte le nuove disposizioni introdotte dalla Regione relative, ad esempio, agli obiettivi di qualità dei corpi idrici, alle nuove competenze e ai nuovi strumenti in merito alla pianificazione e gestione del sistema fognario depurativo, alla disciplina delle acque meteoriche (acque bianche contaminate e acque bianche non contaminate), ecc.

Per quanto attiene invece ai compiti assegnati dalla Regione alla Provincia, va segnalato in particolare la scelta compiuta dalla Provincia di Bologna di prevedere nel PTCP la tutela qualitativa e quantitativa delle acque sotterranee.

Per ottemperare alla richiesta dalla Regione di una nuova individuazione cartografica e anche per procedere all'inserimento di nuove aree da tutelare, il PTA ha innanzitutto predisposto una nuova articolazione delle zone di protezione in base alla diversa tipologia definita in funzione della modalità di ricarica della falda acquifera ed in funzione della loro collocazione in territorio pedecollinare o di montagna. In seguito, la Provincia di Bologna ha inserito nel PTCP alcune misure di tutela fra cui, quelle di più diretta ricaduta urbanistico-territoriale, delle specifiche limitazioni ed esclusioni alla possibilità di nuovi interventi o nuove attività antropiche. Ancor più nello specifico, il criterio guida adottato è stato quello di garantire il più possibile la funzione di ricarica delle acque sotterranee svolta da queste aree imponendo percentuali minime di superficie permeabile in caso di nuovi interventi di urbanizzazione. Sono state definitivamente escluse dalle possibilità di nuovi interventi tutte le zone individuate come zone "D", ovvero quelle zone in corrispondenza dei tratti pedecollinari delle aste fluviali dove avviene una ricarica sub-alveo.

Un'ulteriore disposizione introdotta dal PTCP di Bologna si riferisce alla necessità di prevedere nella pianificazione urbanistica e territoriale un nuovo approccio al tema della gestione delle acque meteoriche e della risorsa idrica in generale. A partire dai vincoli, già presenti nel PTCP, rispetto alla sicurezza idraulica, specie in pianura (laminazione), sono state introdotte direttive ed indirizzi per i nuovi strumenti urbanistici perché includano criteri realizzativi e gestionali con l'obiettivo di garantire: la sicurezza idraulica, l'integrazione paesaggistica in particolare dei manufatti e delle reti volti allo smaltimento delle acque meteoriche, e la riduzione dei consumi idrici. L'adozione di tali criteri è richiesta alla scala territoriale, alla scala urbanistica, per giungere infine al singolo intervento edilizio.

### 3.2.4. Il Piano di Localizzazione dell'Emittenza Radio e Televisiva (PLERT)

Il Piano Provinciale di Localizzazione dell'Emittenza Radio e Televisiva (PLERT), approvato, con delibera del Consiglio Provinciale n. 87 del 4 dicembre 2007, ha come finalità prioritarie la prevenzione e la tutela sanitaria della popolazione e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico. I principali obiettivi che la Provincia di Bologna persegue attraverso il PLERT sono:

1. la costituzione di un efficiente e aggiornato catasto provinciale dei siti e delle emittenti radiotelevisive operanti sul territorio della Provincia di Bologna anche attraverso l'identificazione in sito delle postazioni e degli impianti segnalati. Il Catasto costituisce lo strumento di raccolta, consultazione, elaborazione dell'insieme di dati e di informazioni tecnico-amministrative in grado di identificare e caratterizzare il sistema provinciale dell'emittenza radiotelevisiva;
2. l'accertamento della compatibilità territoriale, urbanistica e paesaggistica di ciascun sito sede di impianti per l'emittenza radiotelevisiva;
3. la prevenzione e tutela sanitaria della popolazione dagli effetti dell'inquinamento elettromagnetico, mediante il rilevamento – per tutti gli impianti dislocati sul territorio provinciale – dei livelli di emissione di campo elettromagnetico e la verifica degli eventuali superamenti dei limiti fissati dalla legge. L'attività di monitoraggio delle emissioni prodotte dagli impianti è effettuata dall'ARPA e costituisce parte integrante del Piano provinciale;
4. la tutela della presenza e della qualità dei servizi pubblici di comunicazione e informazione forniti dai gestori radiotelevisivi operanti sul territorio provinciale, mediante l'attuazione di un processo di pianificazione delle localizzazioni degli emittenti, che sia in grado di garantire agli operatori, nell'esercizio delle attività di trasmissione radiotelevisiva, efficienza funzionale e certezza amministrativa.

Dal punto di vista metodologico il processo di pianificazione del sistema provinciale dei siti di emittenza radiotelevisiva ha distinto due principali ambiti di studio:

1. siti e impianti esistenti, censiti e analizzati, da sottoporre a una complessiva iniziativa di adeguamento al Piano di Localizzazione per i quali si è provveduto alla formulazione di obiettivi e criteri necessari per l'adeguamento, articolati in funzione dei seguenti tre principali campi di intervento:
  - riduzione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici;
  - verifica della compatibilità localizzativa dei siti;
  - adozione di soluzioni di integrazione nel paesaggio dei siti e degli impianti;
2. siti e impianti di nuova previsione con la conseguente definizione di ambiti territoriali idonei all'accoglienza degli stessi, per i quali si è provveduto alla

determinazione dei livelli di compatibilità alla localizzazione di nuovi siti e nuovi impianti per l'intero territorio provinciale.

Sono circa 150 i siti di emittenza radiotelevisiva (aree geografiche su cui sorgono le postazioni, quasi sempre tralicci o pali metallici) ubicati nel territorio provinciale censiti dal PLERT) che ospitano complessivamente più di 9000 impianti di trasmissione e collegamento radiotelevisivi.

L'attuazione del PLERT da parte della Provincia prevede l'indispensabile concertazione con le amministrazioni comunali, le altre istituzioni pubbliche interessate (Arpa, Regione, Ispettorato territoriale delle comunicazioni, ecc.) nonché i gestori delle emittenti radiotelevisive per la gestione dei siti già autorizzati e realizzati così come per la programmazione e controllo degli eventuali nuovi siti da prevedere sul territorio provinciale, valutandone con attenzione le compatibilità sanitarie e localizzative e l'organizzazione dei siti prescelti.

## 4. DAGLI OBIETTIVI POLITICI ALL'AZIONE DI PIANO. LE CINQUE LINEE STRATEGICHE DEL PTCP

di Michelangelo Savino

### 4.1. Il PTCP tra innovazione di obiettivi e sperimentazione di azioni territoriali

Un'ampia riflessione ha accompagnato nel corso di questi anni il processo di attuazione del PTCP.

Sin dalla sua presentazione il PTCP ha interessato tecnici, esperti, amministratori ed anche il mondo accademico, per il suo approccio innovativo e – come spesso è accaduto anche nel passato – per il tentativo di andare oltre alle cogenti disposizioni normative per individuare una diversa operatività, una diversa efficacia, superando i limiti di un quadro di obiettivi troppo spesso dichiarato obsoleto. Così – offrendosi come momento di sperimentazione ad un dibattito molto intenso dalla fine degli anni '90 ai primi anni del nuovo decennio – il PTCP ha rappresentato anche una fase decisiva per l'introduzione di nuove tematiche e nuove strategie nel governo del territorio, nuovi strumenti di azione, oltre a porre in modo chiaro la questione di quale debba essere il livello adeguato di governo del territorio allorquando i processi dilaganti di trasformazione del sistema insediativo e la dimensione assunta dai fenomeni dello sviluppo urbano hanno reso manifesta l'inadeguatezza dei tradizionali strumenti di controllo dei processi di cambiamento e crescita, come d'altro canto l'impreparazione degli enti territoriali tradizionali a fronteggiare le "nuove condizioni".

Le prime novità del PTCP (oggi quasi scontate nella produzione di piani e progetti) consistevano, quindi, proprio nell'affermazione di alcuni obiettivi che emergevano da una diversa lettura, descrizione e interpretazione dei processi territoriali e spingevano verso un diverso modo di definire le linee di intervento. Scorrendo pagine e tavole del PTCP, il quadro di obiettivi (via via più complesso a mano a mano che la redazione del PTCP procedeva con un confronto più o meno armonico con le singole amministrazioni comunali e con tutti gli altri enti coinvolti) può essere diversamente composto, ma potremmo ricondurre la filosofia del PTCP e la sua composita articolazione a cinque linee strategiche che ne riassumono gli intenti e permettono di raggruppare il sistema altrettanto composito degli interventi proposti e poi avviati in un quadro di azione coerente ed organico:

- la costruzione del sistema metropolitano integrato che, partendo da una presa

d'atto del nuovo assetto territoriale dell'area bolognese, da un lato cerca di assecondare e indirizzare i processi "spontanei" che hanno interessato l'area, ma dall'altro cerca anche di creare le condizioni per una forte integrazione che mitighi i possibili squilibri che questi processi provocano nel territorio (soprattutto attraverso i processi "non controllati" di localizzazione di funzioni eccellenti – le grandi funzioni metropolitane innanzitutto –, attività produttive, insediamenti residenziali per una loro più equa distribuzione nell'area metropolitana); che limiti il depotenziamento del capoluogo; ne promuova la riqualificazione (in termini di abitanti, posti di lavoro); ne rivalorizzi il ruolo (in modo che gli effetti di questo rafforzamento ricadano sull'area nel suo complesso);

- il controllo del consumo di suolo in un'ottica non solo di sostenibilità ambientale tesa a contenere la dispersione insediativa, la casuale localizzazione di nuovi poli attrattori e funzioni, la disseminazione di attività produttive con conseguente danno per una risorsa ormai divenuta scarsa, quanto piuttosto favorire una più "razionale" utilizzazione del territorio che si traduca in una migliore qualità dell'ambiente costruito e nella salvaguardia del territorio non edificato;
- la costruzione di una nuova politica per la mobilità che oltre ad essere decisiva per un imprescindibile miglioramento dell'accessibilità dei diversi ambiti del territorio e dei flussi di spostamento, possa essere a sua volta supporto strategico ai processi di integrazione del sistema metropolitano e al radicamento di diverse logiche di localizzazione delle funzioni residenziali, produttive commerciali, ricreative. In questa prospettiva l'attivazione del SFM, il potenziamento delle forme di integrazione tra trasporto pubblico locale su ferro e trasporto pubblico su gomma, la riorganizzazione del sistema della mobilità privata, le logiche di distribuzione sul territorio dei poli funzionali si combinano con il contenimento della dispersione insediativa, con la creazione degli ambiti sovracomunali per le attività produttive in un quadro di assoluta coerenza;
- la salvaguarda del territorio rurale, quale azione decisiva non solo per la tutela della risorsa territorio ed il mantenimento di un sistema produttivo che presenta ancora una sua forza nonostante i pressanti processi di urbanizzazione, ma anche quale strumento di messa in sicurezza del territorio (data una vulnerabilità geologica e idraulica spesso sottovalutata) e di tutela di un paesaggio che nonostante le trasformazioni incorse conserva elevate valenze ambientali di cui si cerca anche una corretta valorizzazione. Un'azione che passa anche attraverso il tentativo di armonizzare politiche ed interventi promossi da vari enti che a diverso titolo hanno competenza in materia ambientale e la cui azione non coordinata può condurre ad una sostanziale inefficacia degli interventi e degli investimenti;

- la creazione, infine, di un sistema innovativo di relazioni tra pianificazione d'area vasta e pianificazione locale, tra enti territoriali e diversi agenti di governo non tanto per una migliore efficacia dello strumento urbanistico quanto per una condivisione ed un comune concorso all'attuazione degli obiettivi di sviluppo territoriale. In quest'ottica, appaiono decisive le azioni intraprese dal PTCP non tanto per la creazione di consenso attorno al piano stesso, quanto alla costruzione delle condizioni necessarie alla sua attuazione attraverso il ricorso alla copianificazione, alla costruzione di Accordi Territoriali, alla redazione di Piani Strutturali Comunali in forma associata, all'utilizzo della perequazione quale strumento anche per una migliore distribuzione delle risorse territoriali, per una corretta compensazione degli impatti determinati dall'insediamento di particolare funzioni o attrezzature e delle opere infrastrutturali.

Secondo queste linee, il PTCP negli anni si è mosso cercando soprattutto di indirizzare i singoli comuni, pur nel rispetto delle specifiche prerogative, verso un'azione comune e soprattutto verso alcuni particolari interventi che per la loro valenza strategica e per la possibilità di garantire ricadute sui diversi ambiti di intervento del piano sono stati privilegiati nell'implementazione del piano. Sono proprio alcuni di questi particolari interventi che il Settore Pianificazione Territoriale della Provincia ha voluto sottoporre ad una fase di verifica dei risultati conseguiti e che sono stato oggetto di una valutazione che il Bilancio presentato in questo rapporto intende riassumere e che dovrebbe condurre ad una "ricalibratura" del PTCP per ottimizzarne l'incisività sui processi di trasformazione sul territorio.

Pur nelle difficoltà di riduzione delle rilevazioni sui processi attivati dal piano, dei suoi effetti mai conclusi e che non possono sempre cogliersi completamente proprio per la natura dell'azione del piano che deve essere multispettrica, multifunzionale e multisetoriale, il lavoro condotto dall'*équipe* del Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti della Provincia di Bologna ha cercato di individuare quegli ambiti nei quali l'azione del PTCP si è dispiegata con maggiore enfasi per il conseguimento degli obiettivi strategici stabiliti. In questi ambiti la definizione degli indicatori e, attraverso questi, la misurazione dell'azione del piano rappresentano il primo passo per giungere alla valutazione critica dell'efficacia del piano e – se il caso lo rendesse opportuno – condurre alla proposta di azioni correttive per migliorarne l'operatività e l'incisività.

Di seguito, quindi, verranno presentati – relativamente alle cinque linee strategiche precedentemente indicate – gli ambiti di intervento rispetto ai quali si è cercato di definire indicatori e valutazioni per monitorare il PTCP e creare le basi per quella che abbiamo voluto chiamare come ricalibratura del PTCP rispetto agli obiettivi originari del piano e rispetto al mutamento che molti processi territoriali hanno subito nel corso degli ultimi anni.

#### 4.2. La costruzione del sistema metropolitano integrato

La costruzione del sistema metropolitano integrato è indiscutibilmente il più importante ed il più ambizioso degli obiettivi del PTCP, sia perché nella realtà attuale – come è necessario ricordare – la condizione metropolitana (un aspetto più qualitativo che quantitativo) non è un vantaggio acquisito permanentemente ma piuttosto una progressiva conquista basata sulla capacità attrattiva di investimenti ed attività di un territorio che passa non solo attraverso una buona offerta infrastrutturale ma anche attraverso una qualità ambientale che risultano entrambi fattori determinanti nella competizione tra città e non solo a livello regionale o nazionale.

La qualità territoriale non va intesa esclusivamente come efficienza del sistema o pregevolezza dell'ambiente costruito e non costruito ma anche come la compensazione degli effetti che la naturale propensione alla polarizzazione dei processi di "metropolizzazione" producono sull'organizzazione insediativa. Il Bilancio qui presentato ha cercato proprio di verificare se le politiche di controllo della distribuzione di pesi e funzioni – di cui il PTCP prevede il potenziamento per una migliore collocazione di Bologna e della sua provincia nel *ranking* internazionale – abbiano conseguito almeno in parte questi obiettivi ed evitato soprattutto la formazione di nuovi ed irrimediabili squilibri territoriali all'interno di una realtà che si presenta di per sé non equilibrata (terre di pianura, zona di montagna, capoluogo, centri minori e via discorrendo).

Si è cercato quindi di monitorare:

- le politiche di localizzazione dei poli funzionali e la distribuzione dei grandi servizi di pregio, ma anche le forme di contenimento di nuovi carichi urbanistici nelle aree già segnate dalla presenza di funzioni di alto livello e il sostegno dato per la creazione di nuovi poli nella pianura bolognese. Alla stessa stregua, nell'ottica di contenere effetti ed impatti delle politiche di sviluppo degli insediamenti commerciali sulla rete tradizionale e per evitare squilibri territoriali, si è cercato di verificare l'allineamento delle azioni intraprese alla filosofia di integrazione, equilibrio e compensazione, di sviluppo policentrico del sistema insediativo e di sviluppo sostenibile;
- le politiche di integrazione del trasporto pubblico locale, inteso quale strumento indispensabile al consolidamento del sistema anche attraverso il coordinamento degli investimenti e degli interventi dei vari enti territoriali coinvolti in azioni sul territorio provinciale;
- sempre in tema di mobilità e trasporti, il processo di completamento del disegno della rete viaria ortogonale prevista dal PMP e l'attuazione delle opere strategiche previste dal PMP per garantire una migliore accessibilità dei diversi ambiti

territoriali della provincia e il potenziamento infrastrutturale dell'area;

- le politiche di sviluppo dell'Edilizia Residenziale Sociale (ERS), che il PTCP cerca di sostenere e coordinare attraverso il controllo dell'attuazione dei POC e PSC dei diversi comuni della provincia, l'indirizzo verso una distribuzione equilibrata dell'offerta residenziale sociale e le indicazioni o prescrizioni per una maggiore incisività ed efficacia delle azioni intraprese.

Gli indicatori scelti dal Bilancio del PTCP, come si vedrà nel capitolo successivo, cercano di mostrare come l'attuazione del PTCP abbia cercato di conseguire gli obiettivi e, nel caso, quali azioni si rendano necessarie per rimediare al mancato raggiungimento del traguardo politico prefissato.

#### **4.3. Il contrasto della dispersione insediativa e del consumo di suolo**

Del contenimento del consumo di suolo quale obiettivo prioritario del PTCP si avrà modo di parlare in modo più esteso nel capitolo 6, soprattutto per sottolineare come il contenimento della dispersione insediativa e come l'individuazione di ambiti sovracomunali privilegiati per la localizzazione di attività di base per lo sviluppo dell'area provinciale abbiano rappresentato non solo uno specifico obiettivo del piano quanto piuttosto un quadro strategico di coerenza all'interno del quale si dispiega la filosofia complessiva del PTCP.

Per il presente Bilancio, si è scelta una serie di indicatori che permettessero di misurare:

- i processi di supporto al policentrismo insediativo, indicato come specifica azione di intervento del PTCP per controllare le disordinate dinamiche insediative degli ultimi anni e contenerne gli effetti negativi in termini di impatti territoriali e di costi per la collettività, che hanno determinato un generale abbassamento della qualità della vita. Il PTCP ha tentato di valorizzare le potenzialità del capoluogo e degli altri centri urbani, contenendo la diffusione degli insediamenti e di rendere convergenti le politiche per lo sviluppo insediativo, per i servizi e per i trasporti pubblici, in particolare su ferro. Infatti, le azioni individuate per questo nuovo scenario policentrico bilanciato prevedono di sostenere lo sviluppo urbano solo nelle realtà urbane dotate di servizi pubblici e privati e di una fermata del SFM in modo da contenere le esigenze di mobilità e soprattutto di mobilità privata veicolare;
- lo sviluppo di ambiti sovracomunali per le attività produttive, per evitare la dispersione insediativa delle attività produttive e concentrare i nuovi sviluppi in aree strategiche per la loro accessibilità e per l'ampliamento successivo, garantire

la qualità degli spazi produttivi ed il loro minore impatto ambientale (garantendone requisiti di “area produttiva ecologicamente attrezzata”). Un’azione che passa anche attraverso la sottoscrizione di Accordi Territoriali tra i diversi Comuni della provincia che prevedano anche un sistema di redistribuzione, tra tutti i comuni interessati, degli oneri derivanti dall’insediamento di nuove aree urbanizzate;

È importante sottolineare come il PTCP di Bologna per quel che riguarda le forme di contenimento dell’uso del suolo abbia rappresentato un piano “pioniere” nell’esperienza italiana, non tanto dal punto di vista del quadro analitico-descrittivo territoriale (superando i limiti di una lettura dei processi insediativi spesso convenzionale e poco attenta alle reali manifestazioni insediative) quanto soprattutto sul piano delle soluzioni avanzate nella concentrazione di attività e funzioni per evitarne la disseminazione sul territorio, anche quale conseguenza di logiche di sostegno dei bilanci comunali attraverso proventi fiscali garantiti ai Comuni dallo sviluppo dell’urbanizzazione. Questo resta ancora oggi uno degli aspetti più originali del PTCP e le sperimentazioni di accordi intercomunali che ne sono seguiti a sua volta costituiscono uno degli aspetti più interessanti ed emulati delle procedure di perequazione territoriale avviate nel nostro paese.

#### **4.4. Le politiche per la mobilità**

La mobilità, come è già emerso, risulta un aspetto determinante sia del recente sviluppo del sistema territoriale provinciale sia una caratteristica essenziale della dimensione metropolitana acquisita dall’area. Non è solo la quantità dei flussi di spostamento all’interno del territorio, che lo attraversano e che nell’area hanno origine o destinazione in una rete di collegamenti ormai sovranazionale, ma è soprattutto la loro qualità a farne un ambito strategico di intervento. Allo spostamento di merci di persone, ai flussi sistematici in costante crescita, colpisce anche la rilevanza degli spostamenti erratici che vengono registrati, che denunciano nuovi stili di vita, nuove abitudini, che a loro volta si traducono immediatamente in una maggiore domanda di miglioramento e potenziamento della rete infrastrutturale (e di conseguenza in un crescente impatto ambientale determinato dall’aumento degli spostamenti prevalentemente su gomma e con mezzo privato).

La mobilità rappresenta, dunque, uno dei capitoli importanti del PTCP che nell’ottica di sostenibilità che si è prefissata tenta di dare una risposta alternativa al tradizionale potenziamento infrastrutturale ad esclusivo vantaggio del traffico veicolare privato: punta sul rafforzamento del trasporto pubblico locale incentrato sull’intermodalità e sul potenziamento del SFM facendo di quest’ultimo uno degli elementi fondanti il nuovo assetto territoriale

proposto dal PTCP.

Proprio la rilevanza che trasporto pubblico locale, SFM e riorganizzazione del sistema della mobilità privata assumono nell'attuazione del PTCP ha spinto all'individuazione di indicatori di attuazione e alla loro misurazione per individuare i punti di debolezza e definire stimoli ed incentivi al conseguimento degli obiettivi prefissati, avendo come ambiti di osservazione specifica:

- il rafforzamento del SFM, le cui relazioni con il sistema insediativo sono considerate determinanti per le scelte di pianificazione, alle diverse scale. A tutt'oggi la rete del SFM è costituita da 8 direttrici ferroviarie (di cui 4 linee di servizio "passanti" dalla Stazione Centrale di Bologna) il cui rafforzamento prevede un servizio cadenzato con 87 fermate, un'espansione progressiva verso le direttrici di maggiore traffico dell'area metropolitana ed un interscambio diffuso con le altre modalità di trasporto per garantirne la capacità di risposta e la soddisfazione della domanda proveniente dall'esterno dell'area metropolitana e della provincia;
- l'incremento della qualità del servizio del trasporto pubblico su gomma, corollario necessario non solo per una concreta efficacia del SFM di rispondere alla domanda di spostamento all'interno del territorio provinciale ma anche quale deterrente all'incremento della mobilità veicolare privata, basato sul miglioramento dell'accessibilità alle stazioni, l'interscambio con il trasporto pubblico su gomma (che permette una maggiore capillarità del servizio di trasporto pubblico), la promozione di servizi flessibili in aree a domanda debole.

In breve, il sostegno incondizionato al trasporto pubblico e la promozione di un'integrazione completa ed efficiente tra sistema di trasporto pubblico su ferro e sistema di trasporto pubblico su gomma diventano chiavi portanti delle politiche insediative; rappresentano, inoltre, una delle principali forme di compensazioni degli svantaggi determinati da una distribuzione non regolata e non pianificata della popolazione provinciale avvenuta nel corso degli anni passati, anche per la mancanza di un coordinamento tra le azioni di governo del territorio condotte dai singoli comuni.

#### 4.5. La salvaguarda del territorio rurale

All'interno di una strategia unitaria di salvaguardia delle risorse naturali e del paesaggio, il PTCP ha assunto e reso compatibili fra loro politiche e interventi promossi dai vari enti che a diverso titolo hanno competenza in materia ambientale. Il PTCP affronta in particolare questioni relative al ciclo dell'acqua, all'inquinamento atmosferico, elettromagnetico ed acustico, ai consumi energetici, alla raccolta e smaltimento dei rifiuti, senza trascurare la conservazione e la riqualificazione di beni storici, siti archeologici, elementi e caratteri del paesaggio. Si tratta di una strategia complessa tesa alla salvaguardia del territorio rurale che troverà attuazione attraverso diversi interventi diretti ed indiretti che partono dal presupposto di riconoscere al territorio non urbanizzato un particolare valore intrinseco che deve essere conservato. Anche in questo caso, però la complessità degli obiettivi del PTCP, i tempi necessari per poterne rilevare gli effetti, la scala adeguata all'osservazione e alla valutazione hanno suggerito di indicare ai fini del Bilancio alcuni specifici ambiti, quali:

- la tutela e la conservazione del sistema dei suoli agricoli produttivi per le quali il PTCP propone il controllo e limitazione della compromissione dovuta all'insediamento di attività non strettamente connesse con la produzione agricola;
- il controllo degli incrementi della popolazione residente sparsa per evitare lo snaturamento delle caratteristiche tipologiche degli immobili e del contesto ambientale rurale.

In un caso e nell'altro si tratta, come è facile intendere, del tentativo di promuovere il riconoscimento dello specifico valore che il territorio non urbanizzato possiede e della tutela, dunque, di questo cercando accuratamente di evitare, però, che la tutela si espliciti in un'un'azione eccessivamente vincolistica che potrebbe avere come immediato effetto un processo di ulteriore abbandono delle attività presenti. È già accaduto, infatti, che per evitare il degrado delle aree rurali si sia incorsi nell'attivazione di processi che hanno condotto – quale effetto perverso delle politiche di incentivo allo sviluppo – ad altre forme di degrado, anch'esse irreversibili.

La tutela delle aree agricole passa piuttosto attraverso l'individuazione di modalità corrette ed equilibrate di tutela del paesaggio come di permanenza delle attività economiche che ad esso si legano; di interventi che non scoraggino il presidio della campagna come, d'altro canto, non incentivino l'urbanizzazione; che ne permettano la fruizione pubblica senza stravolgerne i caratteri prevalenti.

In breve, una strategia corretta di salvaguardia deve ricorrere ad una continua inventiva di azioni di intervento sapendo dosare con giudizio il mantenimento della conduzione agricola dei fondi e la promozione delle attività integrative per soddisfare la domanda di strutture ricreative e per il tempo libero; la residenza ma al tempo stesso riducendo le forme

di insediamento che non abbia stretta connessione con le attività presenti; la tutela del patrimonio edilizio rurale senza inibirne la trasformazione per adeguarle alle nuove esigenze dell'abitare senza che questo adeguamento si traduca nello stravolgimento dei caratteri tradizionali; la valorizzazione delle qualità ambientali e naturali senza che questo comporti la creazione di attrezzature e funzioni che potrebbero modificare gli assetti e i caratteri originari dei luoghi rurali<sup>5</sup>.

Anche in questo caso, il PTCP indica come, oltre alle azioni specifiche promosse per la tutela dello spazio agricolo, si renda necessario il coordinamento degli strumenti urbanistici prodotti dalle singole amministrazioni comunali e la formulazione di Accordi Territoriali in grado non solo di integrare e uniformare i progetti, ma soprattutto di creare forme di sinergia istituzionale per l'implementazione degli obiettivi degli strumenti di pianificazione.

#### **4.6. I rapporti tra pianificazione d'area vasta e pianificazione locale**

In più passi del presente capitolo si è fatto esplicito riferimento alle azioni della Provincia di Bologna per la promozione di Accordi Territoriali secondo le precise indicazioni dell'art. 15 della Lur 20/2000. La norma prevede che i Comuni e la Provincia sottoscrivano formule di intesa e di collaborazione per concordare obiettivi e scelte strategiche comuni, soprattutto nel caso di realizzazione delle infrastrutture di interesse generale; approntamento delle dotazioni ecologiche ambientali opportune alla salvaguardia del territorio; definizione di progetti di tutela, recupero e valorizzazione delle risorse paesaggistiche e ambientali del territorio. Nel caso si rendesse necessario la legge suggerisce anche l'opportunità dello svolgimento in collaborazione di tutte o parti delle funzioni di pianificazione urbanistica e l'elaborazione in forma associata degli strumenti urbanistici e la costituzione di un ufficio di piano comune.

Anche in questo caso, il PTCP ha anticipato per alcuni versi uno dei punti di più significativi dell'innovazione avviata nel nostro paese da qualche anno per l'ammodernamento ed una maggiore efficacia della pianificazione territoriale. Ed anche in questo caso, il territorio provinciale di Bologna è stato un campo di sperimentazione di particolare interesse, perché la Provincia esercitasse un rilevante ruolo di mediazione e promozione che in molti casi ne ha giustificato la rilevanza tra i diversi enti territoriali: per l'oggetto di molte di queste intese che

<sup>5</sup> A questo proposito, quale esempio delle azioni promosse dalla Provincia per la difesa e la valorizzazione del territorio è possibile richiamare il "Progetto di valorizzazione della rete dei paesaggi e di integrazione delle aree ad elevato valore ecologico-ambientale nel territorio della pianura situato tra il fiume Reno e il torrente Samoggia" del 2009, i cui obiettivi, azioni ed interventi sono confluiti successivamente in uno specifico Accordo Territoriale. Per un'illustrazione dell'importante esperienza, cfr. il "Progetto città- campagna" nel sito del Settore Pianificazione territoriale e Trasporti della Provincia di Bologna e quindi Alampi Bruno (a cura di), *PARCO CITTÀ CAMPAGNA. La riscoperta della pianura bolognese*, Urban Center Bologna, Edisai, 2010.

hanno riguardato aspetti non di rado conflittuali nei processi di trasformazione del territorio, per la volontà di introdurre meccanismi di riequilibrio e compensazione in un territorio ricco e dinamico ma anche fortemente sbilanciato. L'introduzione del principio di perequazione ha reso inoltre la formula dell'accordo territoriale quasi imprescindibile, soprattutto in presenza di una ferma volontà di controllo delle localizzazioni di grandi attrezzature e funzioni e di coercizione delle logiche spontanee di localizzazione di imprese ed attività economiche come già evidenziato nei precedenti paragrafi.

Il ricorso agli Accordi Territoriali è risultato decisivo anche per garantire la perfetta adesione dei diversi strumenti urbanistici comunali (PSC e POC) alle prescrizioni del PTCP e quindi in questo modo assicurare l'attuazione delle scelte del PTCP come ridurre le discrepanze che sempre tendono a manifestarsi tra la pianificazione d'area vasta (la cui logica sfugge alle pressioni locali puntuali) e la reale trasformazione del territorio guidata dallo strumento urbanistico di scala comunale (invece sensibile alle esigenze particolari delle comunità locali o dei singoli attori presenti sul territorio).

Anche su questo particolare aspetto, il Bilancio qui presentato ha cercato di individuare alcuni indicatori di efficacia, tesi a restituire un quadro di questa intensa attività svolta e valutarne gli effetti anche per decidere possibili "correzioni di tiro" o piuttosto nuovi "bersagli" per il PTCP. Nello specifico caso, gli ambiti di osservazione per gli indicatori sono stati:

- i processi di qualificazione urbanistica e ambientale del tessuto produttivo provinciale, anche attraverso la realizzazione di aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA), come indicato dall'art. A-14 della Lur 20/02000, e specifico obiettivo della Provincia di Bologna che ha promosso anche la redazione delle *Linee Guida per la realizzazione e gestione di un'APEA* nel 2008, laddove l'APEA viene considerata non solo come uno strumento di riduzione degli impatti ambientali e contenimento nell'uso delle risorse naturali, ma anche quale mezzo per un'ottimale distribuzione degli insediamenti industriali, delle possibili economie di scala e dei vantaggi connessi sul territorio provinciale;
- quindi, lo sviluppo e la valorizzazione delle funzioni commerciali esistenti e di progetto considerati di rilevanza provinciale e sovracomunale, sempre nell'ottica di controbilanciare le dinamiche spontanee di localizzazione e guidare i processi di insediamento delle attività economiche nel territorio provinciale;
- la capacità di contrasto della concorrenza fra i Comuni in materia insediativa in ambito sovracomunale. In questo caso si cerca di assicurare le risorse per la qualificazione degli ambiti produttivi e per la realizzazione di infrastrutture e servizi di interesse comune;
- infine, come già accennato, la valutazione dei progressi compiuti nell'applicazione della perequazione urbanistica negli strumenti urbanistici comunali, quale principio

fondante anche della collaborazione tra enti territoriali nella pianificazione.

Questo aspetti risultano decisivi nel processo di attuazione del PTCP ma soprattutto per rafforzarne legittimità e cogenza, davanti alle difficoltà della pianificazione degli ultimi anni. Sembrano anche i passi imprescindibili per la promozione di obiettivi comuni, delle priorità collettive, dei grandi principi della sostenibilità a fronte di una sempre più aggressiva tendenza delle logiche liberiste, della filosofia della supremazia del mercato e della prevaricazione degli interessi particolari che sembrano tra le maggiori cause del progressivo indebolimento delle istituzioni nel governo del territorio.

## 5. IL BILANCIO DEL PTCP ATTRAVERSO 50 INDICATORI

di Michelangelo Savino

Il Bilancio ed il monitoraggio degli strumenti di pianificazione sono specificatamente previsti dalla Lur 20/2000, quale ulteriore passaggio di attuazione delle disposizioni normative in materia di pianificazione territoriale anche per verificare la coerenza tra gli esiti dei processi di trasformazione del sistema insediativo con gli obiettivi e con le strategie prefissate dai diversi piani.

Ne consegue così che il monitoraggio e il bilancio degli effetti sul territorio conseguenti all'attuazione del PTCP della Provincia di Bologna rappresentano parte integrante del processo di pianificazione complessivo e costituiscono anche azione preliminare alla revisione ed aggiornamento dello strumento come stabilito dell'art 5 comma 10 della stessa Lur 20/2000 (così come modificato dall'art. 13 della L.R. 6 luglio 2009 n. 6).

Inutile dire, che questa novità sconta alcuni limiti che ne riducono le potenzialità e soprattutto il processo di applicazione anche in questi casi in cui la normativa lo impone molto chiaramente, invece di lasciarla alla discrezionalità degli enti territoriali:

- innanzitutto, il rischio che la redazione del Bilancio costituisca per l'ente territoriale solo un formale adempimento normativo, piuttosto che la deliberata espressione di una consapevolezza amministrativa e di una chiara determinazione politica di verificare efficacia dello strumento e capacità d'azione dello stesso ente e, di conseguenza, trasformarsi in un decisivo momento istituzionale di ripensamento e rielaborazione di obiettivi, scelte, priorità e quadro degli interventi;
- quindi, l'assenza di una metodologia condivisa e ben delineata su come costruire questi bilanci e come condurre i monitoraggi che a loro volta dovrebbero essere fase permanente di osservazione della gestazione del piano, se solo non fosse che il processo di attuazione del piano risulta ancora così lungo e spesso non così trasparente. Un problema di carattere politico che risente fortemente dei numerosi intoppi burocratico-amministrativi che possono venirsi a creare; delle fluttuanti condizioni di contesto politico e culturale che rendono spesso incerti i processi di attuazione e che in alcuni casi inficiano anche la concreta efficacia degli strumenti urbanistici; inutile parlare poi delle condizioni economiche e sociali contingenti che impongono sempre correzioni, aggiustamenti se non drastiche

- deviazioni dalla rotta;
- un problema di carattere metodologico-disciplinare, che ha spesso suggerito un'eterogenea sperimentazione per adattare il processo di valutazione alle specifiche condizioni di contesto territoriale, normativo, amministrativo. Questo rende non solo il confronto ma anche la costruzione di un sapere cumulativo in materia di bilancio e monitoraggio difficilmente risolvibile, per quanto recenti convegni<sup>6</sup> abbiano cercato non solo di fare il punto della situazione quanto dello stato dell'arte, evincendo una generale difficoltà di identificare una specifica metodica processuale e valutativa. D'altro canto se i processi valutativi in campo ambientale nel corso degli ultimi anni hanno fatto grandissimi progressi (ed esperienze nazionali ed internazionali comprovano sia la misurabilità dei fenomeni come la possibilità di un quadro sinottico e sintetico degli esiti di piani e politiche) non può dirsi lo stesso nel campo della valutazione dei piani in ambito economico, sociale e culturale;
  - un problema di ruoli e compiti, oltre che di competenze, soprattutto nel processo di costruzione del Bilancio, nell'individuazione di un organismo interno addetto alla costruzione della valutazione e nella selezione degli ambiti di osservazione selezionati in base ai grandi obiettivi strategici dell'ente o piuttosto un organismo *super partes*, esterno all'ente ma che comunque dall'ente dipende per la raccolta di dati ed informazioni per la costruzione del processo di valutazione;
  - va poi ricordato che i piani provinciali, ed in generale i piani d'area vasta, attuano i propri contenuti principalmente per via indiretta, trovando effettiva attuazione sul territorio, in termini di opere ed insediamenti che vengono realizzati, attraverso l'attuazione di altri piani normalmente redatti da altri soggetti a seguito del recepimento alla scala di maggiore dettaglio da parte dei Piani Strutturali redatti dai Comuni. Questo comporta due importanti conseguenze: da un lato una successione temporale tra piano provinciale e piani comunali, con tempistiche non sempre o non completamente coordinate o che, in ogni caso, necessitano di tempi maggiori per misurare gli effettivi risultati, dall'altro la necessità di una stretta aderenza tra pianificazione provinciale e comunale;
  - ma la stessa selezione dei campi (macro- e micro-) di osservazione, degli indicatori e delle informazioni che devono costruire il *plafond* di dati sui quali fondare la valutazione e l'eventuale ricalibratura del piano per aumentarne l'efficacia si

<sup>6</sup> Cfr. il convegno "Il monitoraggio nella pianificazione territoriale provinciale", organizzato dalla Provincia di Pistoia, 10 febbraio 2011, vedi ora in: [http://www.provincia.pistoia.it/novita/galleriafotografica/PianificazioneTerritoriale06\\_08/2011/10\\_Seminario\\_Monitoraggio\\_10Febb2011/index.htm](http://www.provincia.pistoia.it/novita/galleriafotografica/PianificazioneTerritoriale06_08/2011/10_Seminario_Monitoraggio_10Febb2011/index.htm).

prestano a scelte ambigue, anche per le difficoltà note (in tutte le regioni italiane) nel reperimento aggiornato di dati e di informazioni, in modo diretto ed indiretto, che rende spesso il monitoraggio impossibile e il bilancio improbabile. Senza dimenticare la necessità che il sistema degli ambiti di osservazione o che numero e tipologia degli indicatori non subiscano particolari modifiche nel corso del tempo per rendere possibile la comparazione tra le diverse fasi analizzate e permettere, quindi, una misurazione concreta ed attendibile dei processi di attuazione. Questo comporta un lavoro di selezione preliminare non sempre possibile nei contesti di pianificazione del nostro paese, dove l'approccio utilizzato in molte esperienze appare quasi sempre incrementale, per aggiustamenti continui, segmentato e non esaustivo;

- infine, per quanto possa sembrare facile individuare il momento adatto per un bilancio di piano – quasi sempre viene preferita una fase a medio termine nel processo di attuazione – questo momento potrebbe presentare una limitata validità per i differenti processi messi sotto osservazione (che potrebbero non essere giunti a conclusione o essere in una fase non particolarmente matura per i possibili risultati attesi); potrebbe restituire una fotografia parziale per i diversi aspetti del piano che si vorrebbe valutare. Se non inficia nel complesso il processo di valutazione di efficacia di un piano, questo aspetto – se non attentamente ponderato e in qualche modo controbilanciato – potrebbe comunque creare elementi di debolezza del giudizio critico generale del piano.

Ciononostante, la Provincia di Bologna ha deciso di portare avanti il processo così come prescritto dalla legge, pur nella vaghezza delle indicazioni della legge regionale che se precisa obiettivi e scopi del bilancio e del monitoraggio degli strumenti urbanistici non fornisce alcuna specifica traccia su come impostare tale processo. Un processo comunque definito strategico “per l'emanazione degli atti di indirizzo e coordinamento e per lo svolgimento delle proprie funzioni di programmazione e pianificazione” così da imporre una coerente e adeguata “raccolta e gestione degli archivi della strumentazione urbanistica comunale e aggiornamento periodico del loro stato di attuazione” anche ai fini della produzione da parte della regione di “un rapporto periodico sullo stato della pianificazione urbanistica e territoriale”, dal quale dipende l'azione della Regione per una maggiore incisività delle sue politiche (cfr. art. 51 della Lur 20/2000).

### **La scelta degli indicatori**

Come detto, quindi, in assenza di consolidate esperienze e di un'univoca indicazione sulla costruzione di un processo di Bilancio, la Provincia di Bologna ha comunque cercato di individuare un suo specifico percorso valutativo, prendendo atto che le esperienze applicative del monitoraggio degli strumenti di pianificazione nel nostro Paese sono ancora molto limitate, a differenza di quello che avviene nel resto d'Europa, e ciò vale ancora di più per quello che riguarda la pianificazione d'area vasta ed in primo luogo per i piani territoriali provinciali.

Oltre questo, va ricordato anche che spesso sui temi della sostenibilità e del consumo delle risorse non rinnovabili i dati conoscitivi possono risultare in possesso di soggetti terzi che non sempre li rendono facilmente e gratuitamente disponibili e le cui strategie ed obiettivi non sono sempre in sintonia con quelli della Provincia. Oltre tutto, in molti casi, gli indicatori vengono costruiti per altri scopi, e possono male adattarsi alle necessità del monitoraggio.

Analogamente anche per le opere infrastrutturali di rilievo sovracomunale previste dal PTCP (Passante Nord, SFM, ecc.) i soggetti che progettano, finanziano e realizzano le opere e/o erogano i servizi sono altri (Autostrade, ANAS, FER, Trenitalia, ecc.) e la loro effettiva realizzazione viene stabilita nella programmazione finanziaria di questi enti.

Partendo da questi presupposti di base, per impostare un programma di monitoraggio provinciale si rileva la necessità di selezionare un sistema di indicatori *ad hoc*, che sia connesso con le strategie dell'Amministrazione e che dovranno avere caratteristiche di coerenza e di complementarità oltre a consentire, in maniera agevole e speditiva, l'aggiornamento a cadenza variabile da uno a cinque anni in relazione al tipo ed alle caratteristiche dell'indicatore.

L'utilizzo di indicatori si pone, quindi, come momento centrale tanto nel processo, inevitabile, di monitoraggio e delle sue dinamiche evolutive, tanto in quello di gestione "sostenibile" di un dato contesto territoriale.

Oltre questo si rileva l'opportunità che i criteri di selezione degli indicatori si basino sulle seguenti prestazioni:

- utilità per l'utente: gli indicatori devono essere comprensibili per chi ne deve far uso;
- rilevanza per le politiche: gli indicatori devono aiutare a capire lo stato dell'ambiente (in senso lato) così da indirizzare le politiche, i programmi, le azioni individuali e collettive;
- disponibili e attivabili: devono essere reperibili e gestibili in serie storica per permettere il loro confronto e comprendere i trend di sviluppo.

La successione temporale delle diverse fasi di lavoro ha previsto:

1. l'individuazione delle strategie generali del PTCP da sottoporre a monitoraggio,

2. l'individuazione degli obiettivi specifici,
3. l'individuazione degli indicatori di monitoraggio.

L'individuazione degli indicatori compiuta per il presente Bilancio ha cercato di tener conto della misurabilità dei processi o piuttosto della significatività degli indicatori rispetto all'ambito di osservazione scelto, cercando anche di esprimere dei commenti che chiarissero meglio significato e portata degli indicatori nella valutazione critica del processo di attuazione di quella specifica politica o azione e quindi anche degli eventuali suggerimenti per il miglioramento della *performance* ma soprattutto per una maggiore efficacia dell'azione della Provincia e dei suoi strumenti.

Le cinque linee strategiche del PTCP rispetto alle quali si è tentata una valutazione sono state esaminate nel precedente capitolo. Di seguito si illustrerà in maniera molto breve l'ambito di osservazione specifico rispetto al quale sono stati selezionati gli indicatori per evidenziarne portata e senso rispetto alla riflessione critica sull'efficacia del processo di attuazione del PTCP.

### **5.1. Verso un sistema metropolitano integrato: i 9 indicatori**

Abbiamo già affermato come tra i principali obiettivi del Piano si ponga proprio la costruzione di un sistema metropolitano integrato, in realtà un quadro complesso ed articolato di politiche che si dovrebbe attuare attraverso tutte le azioni del PTCP, partendo dalla convinzione che solo una forma di integrazione e di equilibrio territoriale del sistema possano garantire che l'area bolognese mantenga tutti i suoi vantaggi competitivi che l'hanno resa una delle aree più dinamiche del Paese e ad elevata attrattività. Consolidare ma anche potenziare i fattori di successo, così come eliminare gli squilibri territoriali che comunque vanno formandosi nelle aree metropolitane (per differente appetibilità e funzioni di eccellenza, per la ridotta accessibilità, per una ridotta qualità del territorio e dell'ambiente) appaiono quindi come i campi di interventi da privilegiare.

In questo caso gli estensori del Bilancio hanno cercato di valutare innanzitutto qualità e stato di avanzamento del processo di copianificazione, considerata dal PTCP il primo elemento determinante la costruzione di uno scenario di integrazione metropolitana, attraverso la condivisione di obiettivi comuni di interesse generale, ma anche di cooperazione tra tutti i diversi enti territoriali chiamati ad attuare le indicazioni del PTCP.

La cooperazione – nel caso della Provincia di Bologna – si è voluta costruire però sulla base di un processo di controllo e riduzione dei possibili squilibri che processi di localizzazione delle nuove funzioni metropolitane possono provocare, per questo le politiche di attuazione

dei poli di sviluppo sono stati oggetti di una specifica osservazione, all'interno dei quali l'accordo territoriale, gli studi di fattibilità o i piani di bacino redatti nel corso di questi anni risultano indicatori significativi per valutare il grado di cooperazione ma soprattutto di efficacia delle scelte di integrazione e riequilibrio, dei dispositivi introdotti perché le diverse politiche di intervento sul territorio venissero sempre riportate ad una logica d'area vasta univoca e coerente.

Non diversamente le indicazioni inerenti la realizzazione di alloggi di Edilizia Residenziale Sociale appaiono cruciali nella promozione politiche pubbliche di riequilibrio dei pesi territoriali, per quanto questo, come altri processi osservati (costruzione di opere strategiche, dotazione infrastrutturale, ecc.) risentano nella loro attuazione di molti fattori di "interferenza", potremmo dire, che rendono i risultati in alcuni casi opinabili in sede di valutazione.

POLI FUNZIONALI	
Indicatore <b>1</b>	Accordi Territoriali sottoscritti per il potenziamento e lo sviluppo dei Poli Funzionali
Ambito di osservazione	Politiche di localizzazione dei Poli Funzionali e distribuzione dei grandi servizi di pregio
Descrizione	La Lur 20/2000 e coerentemente il PTCP prevedono la sottoscrizione di Accordi Territoriali per condividere le dimensioni territoriali, le funzioni insediabili, le infrastrutture necessarie alla sostenibilità, l'inserimento paesaggistico e le compensazioni finanziarie per i territori interessati dagli impatti ad essi collegati.
Risultato	12 Accordi Territoriali sottoscritti in relazione a precise proposte imprenditoriali risultate d'interesse per gli enti, in quanto coerenti con le scelte di sviluppo strategiche del PTCP (vedi elenco cap. 3.1.2).
Commento	Da un punto di vista numerico l'indicatore suggerisce un risultato del PTCP poco significativo a fronte dell'elevato numero di Poli Funzionali presenti nell'area. Va chiarito che la stesura di Accordi Territoriali non è avvenuta automaticamente e parallelamente al processo di pianificazione dei PSC comunali, ma è stata sempre determinata da specifiche esigenze o contingenze legate ai mutamenti dell'assetto dei Poli. Di conseguenza ogniqualvolta si sia presentata la necessità di un ampliamento o trasformazione di un nuovo Polo Funzionale, la Provincia ha cercato di promuovere forme di concertazione interistituzionale e quindi la firma di un accordo tra Comuni.
Suggerimento	Indubbiamente, la Provincia nelle prossime fasi di attuazione del PTCP dovrà continuare a sostenere gli Accordi Territoriali come forme di intesa e di cooperazione tra le amministrazioni comunali del territorio affinché diventino prassi comune e consolidata per l'azione sul territorio.

CONTRIBUTO DI SOSTENIBILITÀ	
Indicatore <b>2</b>	Entità complessiva del contributo di sostenibilità del POIC e ripartizione tra commercio tradizionale e sistema infrastrutturale provinciale. Numero di Accordi contenenti il contributo di solidarietà del POIC
Ambito di osservazione	Politiche di localizzazione dei Poli Funzionali e distribuzione dei grandi servizi di pregio
Descrizione	Secondo quanto disciplinato dal p.to 14 dell'art. 9.5 del PTCP, l'attuazione di nuovi insediamenti di rilevanza provinciale è soggetta a perequazione territoriale. Nel merito il PTCP prevede la corresponsione, da parte dei soggetti attuatori delle nuove strutture, di un contributo alla sostenibilità, la cui entità viene stabilita all'interno dell'Accordo Territoriale. Il contributo unitamente a quota parte degli oneri di urbanizzazione secondaria e dell'ICI è finalizzato a finanziare per il 75% opere infrastrutturali strategiche e prioritarie secondo il Piano della Mobilità Provinciale (PMP) e per il rimanente 25% interventi di valorizzazione dei centri commerciali naturali.
Risultato	Entità del contributo complessivo stimabile: 9.300.000 € di cui 2.276.000 € da destinare al sostegno del commercio tradizionale e la restante parte di 7.024.000 € per la realizzazione di opere infrastrutturali. 5 Accordi Territoriali contenenti il contributo di sostenibilità.
Commento	Entrando nello specifico dei singoli Accordi Territoriali stretti per i nuovi Poli funzionali va sottolineato che: <ul style="list-style-type: none"> <li>• per l'Area Ex Asam nel Comune di Bologna, si sono assunti gli impegni contenuti negli strumenti urbanistici e attuativi vigenti;</li> <li>• per il Polo di Altedo-San Pietro in Casale sono stati previsti l'istituzione di un Fondo di Compensazione e la previsione di un "contributo alla sostenibilità" da quantificare successivamente;</li> <li>• per l'Area di Cento di Budrio è stato stimato un contributo per il sostegno alla rete tradizionale di circa 260.000 € e di 783.000 € per la realizzazione di servizi infrastrutturali efficienti di sistema;</li> <li>• per il Polo Funzionale N21A Multisala di Imola l'entità del contributo ammonta invece a 1.600.000 € per il piccolo commercio e a 5.000.000 € per opere infrastrutturali strategiche;</li> <li>• per il Polo Funzionale Zona B di Casalecchio è stato previsto un contributo di 1.246.800 € da destinare ad opere infrastrutturali necessarie a garantire la sostenibilità dell'intervento ed un contributo di 415.000 € per la valorizzazione della rete commerciale tradizionale.</li> </ul>

**Suggerimento**

Negli Accordi fino ad oggi sottoscritti, la disciplina perequativa del Piano Operativo per gli Insempiamenti Commerciali (POIC) ha trovato parziale applicazione, sia in relazione al numero di Accordi che hanno quantificato uno specifico contributo alla sostenibilità che, rispetto alle modalità di impiego del contributo, solo in un caso è realmente relazionato ad opere prioritarie del Piano della Mobilità Provinciale (PMP) relativamente alla componente infrastrutturale. Per quanto attiene il piccolo commercio l'effettiva attuazione del principio perequativo necessita comunque di successivi atti tra Provincia e Comuni interessati dagli interventi.

Al fine di dare effettiva attuazione al POIC in materia di perequazione territoriale è da considerare strategica la creazione di un fondo provinciale nel quale far confluire le risorse derivanti ai Comuni dall'attuazione di nuovi insediamenti, sulla base di uno strumento di concertazione interistituzionale che coinvolga la Provincia e i Comuni, quale la Conferenza Metropolitana dei Sindaci, che precisi le modalità di gestione del fondo, la costituzione degli organi di gestione e le opportune specificazioni sull'utilizzo delle risorse conferite al fondo stesso.

TRASPORTO COLLETTIVO	
Indicatore <b>3</b>	Numero di Piani di Bacino del Trasporto pubblico locale sottoscritti/redatti
Ambito di osservazione	Politiche di integrazione del trasporto pubblico locale
Descrizione	<p>I Piani di Bacino del trasporto pubblico locale (PdB) previsti dal D.lgs 422/1997 ed inseriti nell'art. 12.5 del PMP sono strumenti attuativi di breve periodo per favorire le politiche del trasporto pubblico integrato gomma-ferro. I contenuti dei piani sono orientati ad interventi coerenti con tempi di realizzazione e con risorse finanziarie effettivamente disponibili, compatibili con le esigenze collettive per un'equa distribuzione dei servizi sul territorio e per migliorare l'efficienza e la qualità del servizio. I PdB servono inoltre per la definizione all'interno degli Accordi di Programma (necessari alla loro approvazione) degli interventi condivisi tra Amministrazioni Comunali, le aziende che erogano il Servizio, la Regione e l'Agenzia SRM.</p>
Risultato	Numero di Piani di Bacino sottoscritti relativamente a quelli redatti: 50% (3 su 6).
Commento	<p>Nel corso di questi anni sono stati redatti i PdB Porrettana, Pdb Bazzanese, Pdb San Donato, Pdb San Vitale, il Protocollo Scuole (Accordo di collaborazione con le scuole e gli EE. LL. dell'area imolese), PdB Alto Reno. Sono stati sottoscritti il Pdb Bazzanese (2009), il Pdb San Donato (2009), il Protocollo Scuole (2010).</p>
Suggerimento	<p>Il sistema di concentrare i PdB su aree specifiche ed omogenee mostra un buon grado di efficacia essendo in grado di coagulare gli interessi delle comunità locali verso obiettivi comuni. La principale criticità rilevata riguarda la necessità di mediare le diverse esigenze in un contesto di risorse limitate e di crescente scarsità delle risorse finanziarie. Un'ulteriore difficoltà riguarda l'esigenza di conciliare le diverse prospettive messe in campo dagli enti locali e dai gestori di trasporto pubblico. Per quanto riguarda il raggiungimento di scelte condivise, lo strumento della Conferenza di servizi e il lavoro congiunto in un tavolo tecnico, in cui affrontare puntualmente le questioni, appaiono un buon punto di partenza da sviluppare e rafforzare.</p> <p>Per quanto riguarda il tema della scarsità di risorse bisogna adoperarsi al fine di rafforzare la necessità di ottimizzare i servizi sulla base delle reali esigenze della popolazione.</p>

INFRASTRUTTURE STRATEGICHE	
Indicatore <b>4</b>	Numero di Studi fattibilità redatti su totale previsti
Ambito di osservazione	Completamento del disegno della rete viaria ortogonale prevista dal PMP e attuazione delle opere strategiche previste dal PMP
Descrizione	Il PMP individua lo “studio di fattibilità tecnico-economico-finanziario” quale strumento operativo per la risoluzione di problematiche riferite ai nodi viari e sistemazioni di parti di territorio. Strumento che in questi anni si è rilevato di fondamentale importanza, non solo a livello tecnico-progettuale, ma anche quale atto di avvio di un diverso approccio alla progettazione stradale, che veda, sin dalle prime ipotesi, il coinvolgimento di tutti i potenziali portatori di interesse, fra cui la Regione, i Comuni interessati, i soggetti privati.
Risultato	Numero di studi fattibilità redatti su totale previsti: 4 su 7
Commento	<p>Allo stato attuale 4 Studi di fattibilità risultano definitivamente approvati in Giunta Provinciale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studio di fattibilità Intermedia di Pianura (2008);</li> <li>• Studio di fattibilità Nodo di Funo (2008 rielaborato nel 2010);</li> <li>• Studio di fattibilità Bologna-Imola (2009);</li> <li>• Studio di fattibilità III lotto Lungosavena (2010).</li> </ul> <p>Sono stati elaborati anche:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Studio di fattibilità Nodo di Castenaso (2005);</li> <li>• Studio di fattibilità intersezione SP18-via Stelloni (2007);</li> <li>• Studio di fattibilità incrocio Via Roma uscita svincolo Nuova Bazzanese (2009).</li> </ul>
Suggerimento	Lo strumento del “Tavolo tecnico interistituzione” quale luogo della condivisione tecnico-politica delle ipotesi progettuali ha dimostrato, in questi anni, un elevato livello di efficacia, relativamente alla condivisione tecnica delle soluzioni. Lo sforzo maggiore va rivolto alla promozione e attuazione di tali scelte al livello successivo, per far sì che a partire dal livello politico si giunga al coinvolgimento dei cittadini nel percorso di condivisione. In uno scenario di crescenti ristrettezze economiche l’obiettivo del PMP di perseguire la fattibilità degli interventi, attraverso la selezione delle opere infrastrutturali e l’individuazione di strumenti, percorsi e risorse attraverso cui attuare le opere, diventa strategico e irrinunciabile.

INFRASTRUTTURE STRATEGICHE	
Indicatore <b>5</b>	Numero di opere infrastrutturali del PMP realizzate e da realizzare con fondi pattuiti negli Accordi Territoriali relativi ai Poli Funzionali Commerciali
Ambito di osservazione	Politiche di localizzazione dei Poli Funzionali e distribuzione dei grandi servizi di pregio
Descrizione	Secondo quanto disciplinato dal p.to 14 dell'art. 9.5 del PTCP l'attuazione di nuovi insediamenti commerciali di rilevanza provinciale è soggetta a perequazione territoriale. Il PTCP prevede al riguardo l'istituzione di specifici fondi di compensazione nei quali far confluire quota parte degli oneri di urbanizzazione secondaria e dell'ICI ed un "contributo di sostenibilità" da definire in ciascun accordo territoriale, con lo scopo di finanziare per il 75% opere strategiche e prioritarie secondo il PMP connesse alla realizzazione delle specifiche previsioni, e per il restante 25% interventi di valorizzazione dei centri commerciali naturali.
Risultato	Numero opere strategiche previste negli Accordi Territoriali: 1 su 23. Numero altre opere previste negli Accordi Territoriali: 16.
Commento	Rispetto ai 5 Accordi sottoscritti ed alle opere infrastrutturali connesse alla realizzazione degli interventi commerciali, è finora stata prevista solo 1 delle 23 opere strategiche prioritarie della viabilità provinciale inserite nel PMP. Negli altri Accordi è stata tuttavia condivisa la previsione di 16 opere infrastrutturali afferenti gli ambiti di intervento dei nuovi insediamenti commerciali, per un totale di circa 9.611.293 € di investimenti.
Suggerimento	Nei prossimi Accordi Territoriali è necessario dare una più efficace attuazione al POIC in tema di perequazione territoriale, al fine di garantire un'effettiva azione di mitigazione degli impatti di largo raggio indotti dalla grande distribuzione sulla rete della viabilità metropolitana e la funzionalità dell'intero sistema infrastrutturale provinciale, in alcuni casi già prossimo ai limiti dei carichi massimi sostenibili.

INFRASTRUTTURE STRATEGICHE	
Indicatore <b>6</b>	Numero di opere strategiche progettate
Ambito di osservazione	Completamento del disegno della rete viaria ortogonale prevista dal PMP e attuazione delle opere strategiche previste dal PMP
Descrizione	Il PMP ha inserito nell'art. 12.15 l'elenco delle opere strategiche prioritarie della viabilità provinciale, definito sulla base di una metodologia oggettiva di comparazione, ottenuta confrontando le <i>performance</i> di ciascuna opera prevista con un <i>set</i> di parametri sia trasportistici che territoriali. Grazie all'applicazione di tale metodo, da un primo elenco di 44 opere stradali da realizzare, sono state individuate 23 opere strategiche prioritarie da realizzare.
Risultato	Numero di opere strategiche progettate sul totale delle opere previste: 8/23.
Commento	Si può evincere che circa 1/3 delle opere risultate strategiche previste ha raggiunto la fase di progettazione. Si può affermare che l'avvio della progettazione dell'infrastruttura possa essere inteso come dichiarazione che l'operazione sia tecnicamente assolvibile, soprattutto qualora sia possibile affermare che alla base vi sia stato un percorso di condivisione tecnica ed istituzionale come nel PMP.
Suggerimento	Il soddisfacente livello dell'indicatore indica che si può continuare a lavorare verso la costruzione di un percorso di attuazione delle opere sempre più legato alla condivisione fra i diversi attori che, attraverso una maggiore trasparenza ed esplicitazione dei diversi interessi, renda meno preminenti i conflitti.

INFRASTRUTTURE STRATEGICHE	
Indicatore <b>7</b>	Anno inizio cantieri dell'infrastruttura. Anno entrata in esercizio dell'infrastruttura
Ambito di osservazione	Completamento del disegno della rete viaria ortogonale prevista dal PMP e attuazione delle opere strategiche previste dal PMP
Descrizione	Il PMP ha inserito nell'art. 12.15 l'elenco delle opere strategiche prioritarie della viabilità provinciale, definito sulla base di una metodologia oggettiva di comparazione, ottenuta confrontando le <i>performance</i> di ciascuna opera prevista con un <i>set</i> di parametri sia trasportistici che territoriali. Grazie all'applicazione di tale metodo, da un primo elenco di 44 opere stradali da realizzare, sono state individuate 23 opere strategiche prioritarie da realizzare.
Risultato	Anno inizio cantieri dell'infrastruttura: nessuno. Anno entrata in esercizio dell'infrastruttura: nessuno.
Commento	Dalla lettura dei risultati è evidente lo scollamento che si registra fra la pianificazione e l'attuazione di un'opera infrastrutturale, non imputabile però ad un eccesso di ambizione della pianificazione o ad un suo approccio poco "realistico". La complessità dei procedimenti autorizzativi e la mancanza di risorse finanziarie certe mettono in forte difficoltà l'attuazione delle opere, soprattutto in un momento di forti tagli condotti dal Governo centrale sulle risorse per investimenti. Infatti se il processo di attuazione del PMP ha potuto registrare un percorso di condivisione interistituzionale, dall'altro, la realizzazione delle opere è risultata fortemente condizionata dalla disponibilità delle risorse finanziarie dei vari enti coinvolti.
Suggerimento	Nei prossimi anni è possibile ipotizzare un'ulteriore contrazione degli investimenti, che spingerà ad un utilizzo ancor più sostenuto delle procedure di confronto interistituzionale per individuare le opere prioritarie e concentrare su di esse gli sforzi per il recupero delle risorse finanziarie necessarie alla loro realizzazione, intervenendo anche ad una drastica riduzione dei conflitti sempre più frequenti in condizioni di risorse scarse.

**POLITICHE PER L'ERS**

Indicatore <b>8</b>	Numero di alloggi ERS previsti nei PSC
Ambito di osservazione	Politiche di sviluppo dell'Edilizia Residenziale Sociale
Descrizione	Il PTCP, in termini di attuazione delle quantità di alloggi previsti dai PSC, spinge la pianificazione comunale alla formazione di una significativa offerta di residenza in affitto per la popolazione con minore capacità di reddito. A partire dalla definizione assunta in sede di Comitato Interistituzionale per i PSC, si intende per Edilizia Residenziale Sociale "Alloggi in locazione permanente (o di durata almeno trentennale) di proprietà pubblica o privata a canone concordato, calmierato o sociale con procedure di accesso regolate attraverso bandi ad evidenza pubblica che prevedano anche condizioni di durata della locazione". Benchè il PTCP sia stato approvato prima della nuova disciplina regionale, vigente dal 2009, indica nel 20% la quota di ERS da realizzare in rapporto al dimensionamento complessivo del PSC. Il PTCP indica tra i suoi obiettivi quello di aumentare l'offerta di alloggi con caratteristiche sociali, in particolare destinate all'affitto.
Risultato	Alloggi ERS nei PSC = 11.000
Commento	Nonostante molti Comuni abbiano avviato l'elaborazione dei PSC prima dell'entrata in vigore della L.R. 6/2009, i notevoli risultati registrati dimostrano il raggiungimento degli obiettivi di legge: quasi 11.000 alloggi complessivi (previsti in 53 strumenti urbanistici comunali) per l'intero orizzonte temporale di durata dei piani, a confronto di una complessiva capacità residenziale di circa 58.300 alloggi, il 19%.
Suggerimento	Registrato il positivo contributo dei PSC all'ERS, si rende comunque necessaria un'azione più energica da parte della Provincia perché l'ERS possa trovare strategie di sviluppo nelle fasi di attuazione dei singoli PSC, al fine di una maggiore rispondenza ai fabbisogni reali, in particolare verso il mercato dell'affitto. Sarà quindi necessaria : una più puntuale valutazione dei fabbisogni abitativi comunali, l'individuazione dei Comuni e degli ambiti sovra-comunali nei quali attuare prioritariamente politiche abitative, la valutazione di coerenza degli interventi di politica abitativa con gli strumenti di pianificazione territoriale, attraverso un ruolo più vigoroso della Provincia ed un ricorso alle forme di associazione e cooperazione tra i singoli Comuni.

POLITICHE PER L'ERS	
Indicatore <b>9</b>	Numero di alloggi di ERS previsti dai POC
Ambito di osservazione	Politiche di sviluppo dell'Edilizia Residenziale Sociale
Descrizione	<p>Dei 46 comuni che esplicitano nei propri PSC qualche obiettivo inerente le politiche di <i>housing</i>, 6 (afferenti all'Associazione Terre d'Acqua) considerano prioritaria la categoria dell'edilizia in vendita a prezzo convenzionato (indicando comunque che il 20% del totale di ERS dovrà essere destinata all'affitto); 24 comuni considerano prioritaria l'edilizia in locazione, permanente o a termine; 10 considerano prioritaria l'edilizia in locazione a termine o con successivo trasferimento di proprietà al conduttore.</p> <p>Da queste indicazioni si è deciso di valutare quanti alloggi ERS sono previsti in attuazione dai POC.</p>
Risultato	Numero di alloggi di ERS previsti dai POC = 533.
Commento	<p>La prima fase di attuazione dei PSC appare scoraggiante: dei 17 Comuni che ad oggi hanno approvato o adottato un POC, solo 6 hanno programmato l'attuazione di una parte delle previsioni di ERS, per una potenzialità che comunque non supera complessivamente 550 alloggi (meno dell'5% degli alloggi destinati ad ERS dai PSC). Inoltre raramente è indicata la tipologia di ERS che si va a realizzare.</p>
Suggerimento	<p>L'osservazione del processo di incremento dell'ERS nella Provincia suggerisce che nei prossimi anni la Provincia e tutti gli enti coinvolti puntino ad una maggior prescrittività all'interno dei PSC per la promozione di interventi di ERS e garantiscano maggiori incentivi per rispondere ad una domanda crescente di alloggi sociali, in particolare rivolti all'affitto.</p>

## 5.2. Il contrasto della dispersione insediativa e del consumo di suolo: gli 8 indicatori

Uno degli aspetti innovativi del PTCP, come abbiamo già avuto occasione di ribadire, è senz'altro l'azione di contenimento dell'espansione dell'urbanizzato e di riduzione del consumo di risorse naturali. Il PTCP si è concentrato prevalentemente sul processo di sviluppo residenziale e sulla localizzazione delle attività produttive, i due fenomeni che nel corso degli ultimi anni hanno mostrato maggior dinamismo e manifestato maggiore domanda di nuovo territorio. La scelta strategica della Provincia è stata quella di promuovere – anche nell'ottica di un'integrazione metropolitana dell'area – un processo controllato di sostegno al policentrismo e, studiando le dinamiche di sviluppo dei 228 nuclei urbani, ha operato una prima distinzione tra quelli che sono o saranno collegati al Servizio Ferroviario Metropolitano e quelli che al contrario si collocano non favorevolmente rispetto alla rete. Questo fattore diventa la discriminante principale per l'individuazione di nuovi poli di sviluppo, che devono risultare necessariamente serviti dal trasporto pubblico (preferibilmente su ferro) in modo che alla domanda di insediamento non ne consegua un incremento della mobilità privata. In base a queste indicazioni, per circa 190 centri abitati della provincia, non è previsto un ulteriore e significativo sviluppo urbanistico.

Analoga scelta strategica è stata fatta per le aree produttive selezionando per lo sviluppo futuro solo 14 ambiti sui 190 esistenti, in relazione alla dimensione e alla dotazione di infrastrutture presenti.

Gli obiettivi del PTCP per gli ambiti produttivi sono:

- riduzione della dispersione dell'offerta insediativa di aree produttive (selezione condivisa degli ambiti sovracomunali);
- concentrazione delle potenzialità insediative in collocazioni ottimali rispetto alle infrastrutture per la mobilità e con scarse limitazioni ambientali (14/190 ambiti);
- qualificazione urbanistica e ambientale del tessuto produttivo provinciale attraverso la realizzazione di Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA).

Questa nuova geografia dello sviluppo permette anche una più oculata progettazione degli insediamenti residenziali e produttivi, in modo che gli impatti ambientali delle nuove realizzazioni siano ridotti al minimo e non determinino a loro volta un aggravio delle condizioni di vulnerabilità delle risorse naturali oltre a salvaguardare la ricarica delle falde sotterranee e tutelare i territori di collina e gli ambiti agricoli periurbani. Anche in questo caso, la scelta degli indicatori ha cercato di rendere al meglio lo stato di attuazione di queste politiche provinciali, anche se proprio in questo caso, per la complessità degli obiettivi, si renderebbe necessario l'individuazione di indicatori più efficaci nel monitoraggio dei processi insediativi.

In estrema sintesi il monitoraggio evidenzia che abbiamo buoni risultati nella dispersione insediativa, ma non nella quantità di nuove previsioni insediative.

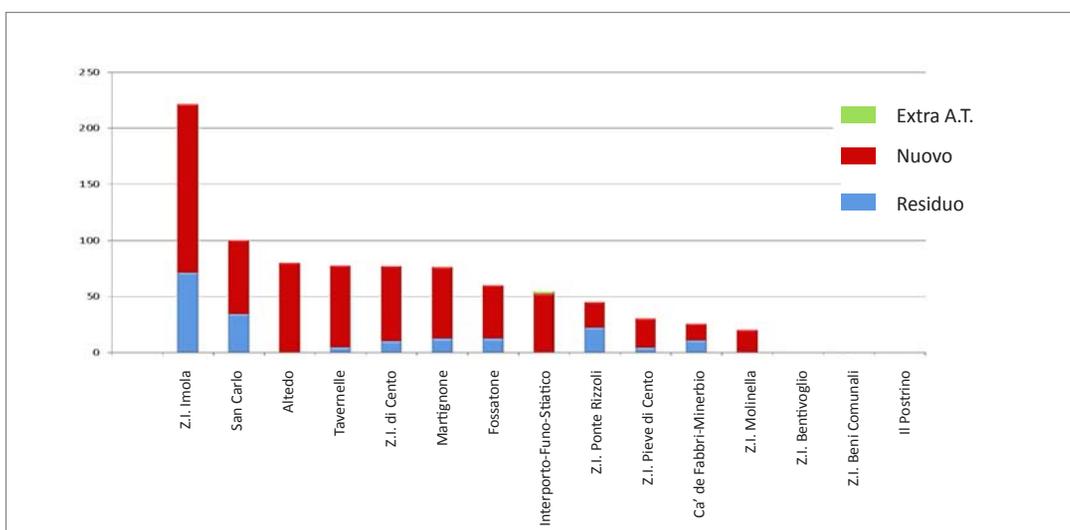
IL SISTEMA RESIDENZIALE	
Indicatore <b>10</b>	Numero di nuovi alloggi con localizzazione coerente al PTCP
Ambito di osservazione	Contrasto alla dispersione insediativa e sviluppo policentrico
Descrizione	<p>Il PTCP ha indicato con precisione i centri ai quali vengono riconosciute possibilità di crescita insediativa, attraverso l'applicazione delle disposizioni del PTCP, accessibilità, dotazione infrastrutturale (in essere e di progetto), ecc.. Successivamente, sulla base dei dati contenuti nei PSC (approvati, adottati) o dei Documenti Preliminari è stato possibile localizzare in questi centri gli ambiti per nuovi insediamenti. In particolare per i centri di pianura, ove il PTCP ammette una crescita contenuta, ad esempio il 70% rispetto al trend edilizio del decennio precedente, sono stati conteggiati solo gli alloggi rispondenti a tali quantità. Si sottolinea che, rispetto al totale degli alloggi per nuovo insediamento (circa 44.700 alloggi) l'indicatore è stato calcolato sui 24.060 alloggi, perchè i restanti alloggi sono previsti in strumenti urbanistici non ancora adottati.</p>
Risultato	Grado di coerenza = 87% (21.033 alloggi su 24.060)
Commento	<p>Le indicazioni ottenute mostrano una sostanziale convergenza tra il modello insediativo proposto dal PTCP e i contenuti degli strumenti urbanistici comunali, che, in linea di massima, recepiscono e utilizzano i criteri fissati dal Piano Provinciale per la localizzazione delle nuove previsioni insediative. Infatti, rispetto ai nuovi alloggi per i quali i PSC definiscono la distribuzione territoriale, è possibile evidenziare che ben l'87% delle previsioni risulta localizzata in centri abitati idonei alla crescita secondo i criteri del PTCP, mentre il 13% è collocato in centri urbani per cui il PTCP non prevede espansioni urbane.</p>
Suggerimento	<p>Nonostante il positivo risultato è comunque opportuno richiedere con maggiore vigore ai Comuni, in sede di Conferenza di Pianificazione e di riserve agli strumenti adottati, l'articolazione del dimensionamento per centri abitati, al fine di poter verificare la corretta applicazione dei criteri di crescita insediativa stabiliti dal PTCP.</p>

IL SISTEMA RESIDENZIALE	
Indicatore <b>11</b>	Numero di centri abitati con nuove previsioni insediative coerenti con le disposizioni del PTCP
Ambito di osservazione	Contrasto alla dispersione insediativa e sviluppo policentrico
Descrizione	Secondo la classificazione operata dal PTCP per individuare i centri abitati suscettibili di nuova espansione si è valutato quanti centri abitati comprendono ambiti di nuovo insediamento.
Risultato	Numero di centri abitati con previsioni insediative coerenti al PTCP = 92 su 125. Su un totale di 228 centri abitati individuati dal PTCP, solo 104 hanno le caratteristiche per accogliere nuovi insediamenti. I PSC individuano ambiti di nuovo insediamento in 125 centri abitati, di cui 92 (il 74%) crescono coerentemente alle indicazioni del PTCP, mentre 33 (26%) sono centri per i quali il PTCP non prevede possibilità di crescita.
Commento	Il risultato mostra una sostanziale convergenza tra il modello insediativo proposto dal PTCP e i contenuti degli strumenti urbanistici comunali. È importante sottolineare che i 33 centri abitati in cui sono localizzate le previsioni non coerenti, sono distribuiti più o meno uniformemente sul territorio provinciale in 21 Comuni, con una leggera prevalenza di quelli appartenenti al territorio collinare-montano (Casalecchio, Anzola, Calderara, Crevalcore, Sant'Agata, Bentivoglio, Baricella, Malalbergo, Monte San Pietro, Savigno, Dozza, Imola, Medicina, Castenaso, Ozzano, Loiano, Monghidoro, San Benedetto V.S., Castel di Casio, Gaggio Montano, Lizzano in B.).
Suggerimento	I risultati ottenuti nel corso di questi anni mostrano validità e fattibilità della strategia perseguita dal PTCP. Di conseguenza, per le prossime fasi di attuazione del PTCP risulta evidente la necessità di portare avanti questa strategia insediativa e spingere per una maggiore cooperazione fra le amministrazioni comunali.

IL SISTEMA RESIDENZIALE	
Indicatore <b>12</b>	% alloggi di riqualificazione sul totale delle previsioni dei PSC nell'area centrale bolognese
Ambito di osservazione	Contrasto alla dispersione insediativa e sviluppo policentrico
Descrizione	L'indicatore prende in esame il rapporto percentuale tra il numero di alloggi previsti dal PSC in ambiti di riqualificazione ed il totale degli alloggi previsti dal PSC per i Comuni ricadenti nell'area urbana centrale (Bologna, Casalecchio, Calderara, Castelmaggiore, Zola Predosa, San Lazzaro). Per i Comuni ricadenti solo in parte in tale ambito (Granarolo e Castenaso) si considera la percentuale tra gli alloggi oggetto di riqualificazione e quelli complessivi ottenuti nei soli centri abitati compresi nell'area urbana centrale.
Risultato	Per l'area urbana centrale bolognese: % alloggi riqualificazione sul totale = 18,1%. Per l'intero territorio provinciale: % alloggi di riqualificazione sul totale = 10%.
Commento	Il risultato seppur non quantitativamente rilevante in termini assoluti, valutato in relazione alle dinamiche in corso per l'intero territorio provinciale, indica una significativa attivazione di interventi tesi alla riqualificazione nell'area urbana centrale bolognese in coerenza con quanto indicato dal PTCP.
Suggerimento	Appare evidente che nei prossimi anni vadano sostenuti maggiori incentivi agli interventi di riqualificazione urbana, in termini volumetrici ed economici, come risultano anche necessari: un maggiore snellimento delle procedure attuative della riqualificazione; una maggiore attenzione per le nuove direttrici di espansione; l'imposizione di limiti quantitativi minimi di interventi di riqualificazione per i POC.

IL SISTEMA RESIDENZIALE	
Indicatore <b>13</b>	Ettari di nuovi insediamenti residenziali inseriti nei PSC, nell'area urbana centrale
Ambito di osservazione	Contrasto alla dispersione insediativa e sviluppo policentrico
Descrizione	L'indicatore valuta gli ettari complessivi corrispondenti agli alloggi previsti dai PSC negli ambiti di nuovo insediamento, per i centri abitati che ricadono nell'area urbana centrale. Tale parametro è ricavato a partire dalla dimensione media dell'alloggio, definita dai PSC in superficie utile, per il numero di alloggi previsto dai PSC, moltiplicando il risultato per un indice territoriale indicativo stimato in modo uniforme per tutta l'area urbana centrale bolognese, pari a 0,3 mq/mq (Superficie di nuovo insediamento calcolata). Si è inoltre misurata cartograficamente l'estensione degli ambiti (Superficie di nuovo insediamento cartografata), definita dai piani comunali in misura maggiore a quella strettamente necessaria per garantire una maggiore concorrenzialità tra operatori.
Risultato	Superficie di nuovo insediamento calcolata = 360,2 ha Superficie di nuovo insediamento cartografata = 577,4 ha
Commento	In virtù della non conformatività dei suoli dei PSC, l'indicatore relativo agli ettari di nuovi insediamenti residenziali inseriti nei PSC comunali che risulta dalla misura cartografica degli ambiti di nuovo insediamento inseriti dai PSC (577 ha), dà un risultato molto maggiore (oltre 200 ha) rispetto alle previsioni che potranno realmente essere attuate con l'inserimento nei POC (360 ha).
Suggerimento	Anche in questo caso appare evidente la necessità di rafforzare l'incisività del PTCP nella promozione delle misure di contenimento del consumo del suolo attraverso un maggiore controllo dei nuovi insediamenti e la promozione di forme di recupero e riqualificazione del patrimonio residenziale esistente.

IL SISTEMA PRODUTTIVO	
Indicatore <b>14</b>	Ettari complessivamente inseriti negli ambiti produttivi sovracomunali di sviluppo
Ambito di osservazione	Politiche per lo sviluppo di ambiti sovracomunali per le attività produttive
Descrizione	<p>I 14* ambiti produttivi, identificati dal PTCP come “suscettibili di sviluppo per nuovi insediamenti”, sono gli unici in Provincia di Bologna per i quali possono essere previste espansioni di significative dimensioni.</p> <p>L’entità delle nuove aree edificabili, l’assetto e gli eventuali condizionamenti all’insediamento nei 14 ambiti sono definite mediante gli Accordi Territoriali (vedi paragrafo 3.1.2) che indicano anche le modalità e gli impegni per trasformare gli insediamenti in Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate. Tali contenuti saranno declinati negli appositi strumenti urbanistici (PSC, POC, PUA).</p> <p><i>*Il Circondario ha proposto il Fossatone come ambito di sviluppo (vedi punto 13 art. 9.1 del PTCP)</i></p>
Risultato	<p>867 ha di espansioni inseriti in ambiti sovracomunali di sviluppo di cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 688 ha per nuove previsioni (79%);</li> <li>• 179 ha residui da previsioni dei pre-vigenti PRG (21%).</li> </ul>
Commento	<p>L’aspetto più interessante da sottolineare è l’entità del dato che pur rispettando i criteri di concentrazione del PTCP, risultano evidentemente in contrasto con l’obiettivo cardine della pianificazione territoriale del contenimento del consumo di suolo soprattutto se raffrontato con l’effettiva e reale domanda di nuovi edifici produttivi attuale.</p>



**IL SISTEMA PRODUTTIVO**

Indicatore **15**

Etari complessivamente inseriti negli ambiti produttivi sovracomunali consolidati

Ambito di osservazione

Politiche per lo sviluppo di ambiti sovracomunali per le attività produttive

Descrizione

Il PTCP individua 20 aree definite come “sovracomunali consolidate”, ossia “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”. Tale previsione si lega alla presenza di condizionamenti di natura ambientale o urbanistica, per limiti di dotazione infrastrutturale e di accessibilità (attraverso reti viarie non primarie, oppure sovraccariche). Rientrano in questa classificazione tutte le aree produttive 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.

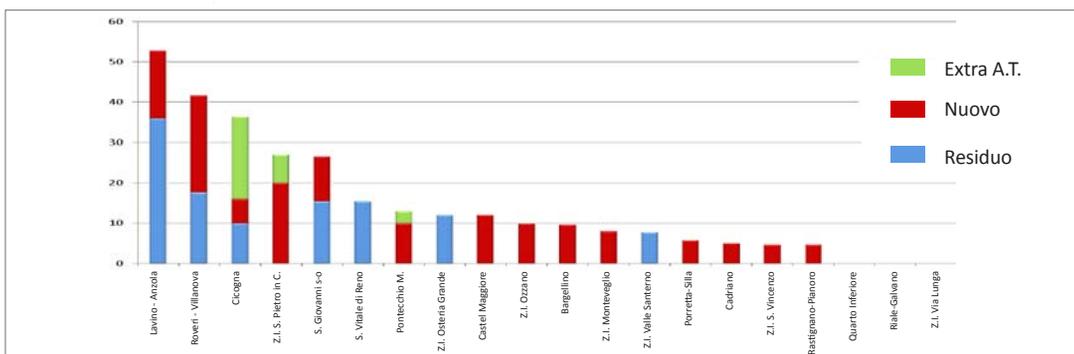
Risultato

Condivisi con Accordi Territoriali in coerenza localizzativa col PTCP (vedi paragrafo 3.1.2) sono state realizzate 292 ha di espansioni inserite in ambiti sovracomunali consolidati di cui:

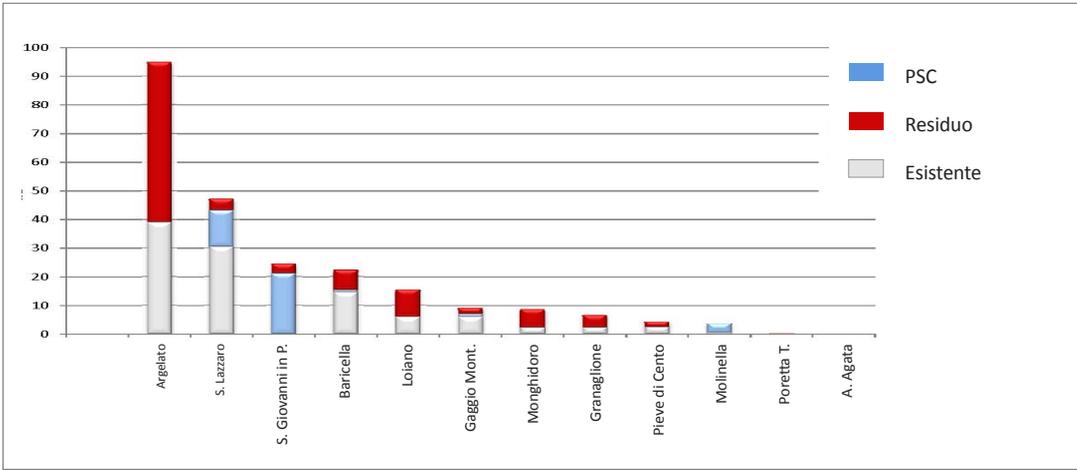
- 178 ha nuove previsioni (61%);
- 114 ha da residui da previsioni dei previgenti PRG (39%);

Commento

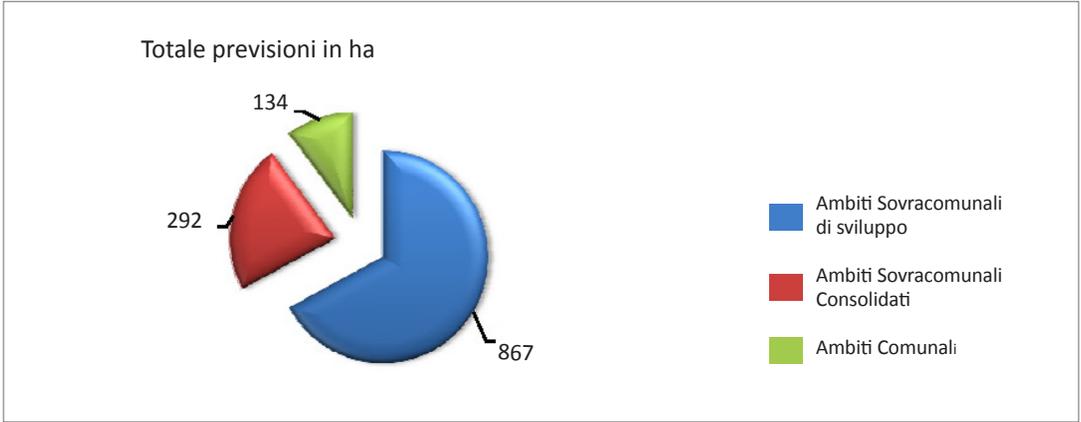
In questi ambiti sono stati inseriti mediamente 14 ha/ambito contro i 60 ha/ambito inseriti in quelli di sviluppo. Quindi si può affermare che la diversa classificazione (sviluppo e consolidati) del PTCP è stata recepita dai PSC, tuttavia anche in questo caso le quantità complessive (292 ha) sembrano lontane dalla reale domanda di aree produttive immaginabile da parte di aziende già insediate nel nostro territorio.



IL SISTEMA PRODUTTIVO	
Indicatore <b>16</b>	Ettari inseriti negli ambiti produttivi comunali
Ambito di osservazione	Politiche per lo sviluppo di ambiti sovraumunali per le attività produttive
Descrizione	<p>Il PTCP individua come ambiti produttivi comunali tutte quelle aree previste nei PRG previgenti e “non considerate facenti parte degli ambiti specializzati di rilievo sovraumunale”. Ai fini del presente Bilancio sono state analizzate unicamente le aree produttive comunali individuate dai Comuni con PSC approvato o solo adottato.</p> <p>Il PTCP indirizza le aree produttive comunali “al consolidamento e sviluppo delle attività produttive già insediate nell’ambito stesso” (vedi paragrafo 3.1.2).</p>
Risultato	<p>Analizzati 134 ha di espansioni inseriti in 12 ambiti comunali di cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 95 ha nuovi come da previsioni di PSC;</li> <li>• 39 ha da residui da previsioni dei previgenti PRG.</li> </ul>
Commento	<p>Anche in questo caso l’indicatore esprime un giudizio complessivamente favorevole circa l’azione di concertazione condotta nell’ambito del PTCP per la localizzazione delle attività produttive e la loro distribuzione nelle diverse tipologie di ambiti individuati nel piano. Il dato suddiviso tra 12 ambiti vede una media di 11,1 ha/ambito.</p>



IL SISTEMA PRODUTTIVO	
Indicatore <b>17</b>	Rapporto fra crescita complessiva degli ambiti produttivi sovracomunali e ambiti produttivi comunali
Ambito di osservazione	Politiche per lo sviluppo di ambiti sovracomunali per le attività produttive
Descrizione	L'indicatore presente valuta l'efficacia della politica del PTCP mettendo in relazione le espansioni complessive degli ambiti destinati alle attività produttive distinte secondo le già descritte tipologie individuate dal PTCP.
Risultato	<p>Totale nuove aree produttive 1293 ha di cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 867 ha in ambiti sovracomunali di sviluppo,</li> <li>• 292 ha i ambiti sovracomunali consolidati,</li> <li>• 134 ha in ambiti comunali.</li> </ul> <p>Rapporto tra ettari inseriti in ambiti sovracomunali e comunali = 1293/134.</p> <p>La crescita delle aree produttive sovracomunali risulta ben 8,8 volte superiore alla crescita degli ambiti comunali (l'89% delle aree produttive sono state inserite in ambiti sovracomunali).</p>
Commento	Anche in questo caso si sottolinea una significativa efficacia dell'azione del PTCP nell'attuazione delle sue previsioni di sviluppo per il settore produttivo e soprattutto dell'azione concertata per la creazione di opportunità insediative "controllate" e finalizzate a contenere la dispersione insediativa nel territorio provinciale. Tuttavia il dato quantitativo complessivo di 1.293 ha appare sovradimensionato rispetto alla domanda di aree produttive analizzata negli ultimi 10 anni nel territorio provinciale. È possibile stimare che l'offerta delle aree inserite nei PSC possa soddisfare le esigenze del settore fino al 2040.



### 5.3. La mobilità: i 17 indicatori

Al contrario dei precedenti, gli indicatori di questa sezione appaiono di maggiore intelligibilità e soprattutto ben si prestano a misurare lo stato di attuazione della politica della mobilità che nel PTCP assume un valore cardine per lo sviluppo delle politiche insediative come della riduzione degli impatti ambientali e salvaguardia delle risorse naturali.

Il ruolo centrale della mobilità nei sistemi territoriali attuali, legata anche a nuovi stili di vita e a nuove forme di mobilità – che risultano ben diverse rispetto a quelle tradizionali prevalentemente sistematiche – se rendono indubbiamente più problematica la costruzione di un sistema di mobilità aderente alla domanda, si mostrano più strategiche per evitare un'esponenziale crescita della mobilità veicolare individuale, offrendo alternative valide ed efficienti (in termini soprattutto di tempi, costi e comfort). A fronte anche di una contrazione delle spese destinate al potenziamento infrastrutturale (un processo che comunque va limitato per gli effetti che la costruzione di nuove opere comporta sull'ambiente e sulle risorse naturali) la valutazione dello stato di attuazione delle politiche della mobilità appare imprescindibile anche per stimare le possibilità attuative delle politiche insediative che alla mobilità si legano in modo indissolubile.

In questo caso gli indicatori hanno cercato di dare ragione dei progressi compiuti in questi anni nel processo di miglioramento del Servizio Ferroviario Metropolitano – sia dal punto di vista del potenziamento della qualità del servizio (in termini di frequenza, corse, ecc.) sia del completamento del suo assetto infrastrutturale –, hanno cercato di attestare la validità degli sforzi fatti a sostegno dell'incremento dell'uso del mezzo pubblico rispetto al mezzo privato (migliorando l'accessibilità alle stazioni e aumentando le opportunità di intercambio oltre a favorire una maggiore integrazione ferro-gomma, supportando l'integrazione tariffaria attraverso il progetto regionale STIMER<sup>7</sup>).

Oggetto di valutazione sono stati però anche la promozione di servizi flessibili in aree a domanda debole, quale necessaria risposta ai bisogni di mobilità a domanda debole, in ambito urbano ed extra-urbano. La domanda debole, a causa della dispersione e della scarsità di popolazione, rende difficoltosa, costosa e poco efficace l'organizzazione del tradizionale servizio di linea, per cui è necessario attivare servizi flessibili. Il servizio flessibile rappresenta una forma di trasporto pubblico caratterizzato da diversi tipi di offerta, a secondo del livello di flessibilità che agli stessi si vuole attribuire: si va dai servizi ad attivazione con percorso e orario fisso che si effettuano solo a seguito di una prenotazione da parte dell'utente, a servizi

<sup>7</sup> Nel settembre 2008 è partita la prima fase del progetto caratterizzata dalla nascita di due titoli di viaggio di abbonamento annuale integrato: *Mi Muovo*, che permette di utilizzare il servizio ferroviario regionale per un percorso stabilito e di muoversi sulle reti urbane del trasporto pubblico senza limiti di corse, e *Mi Muovo Studenti*, l'abbonamento annuale integrato treno più bus urbano per studenti e pendolari su supporto di carta.

che collegano fra loro molti punti del territorio organizzati in base alle effettive prenotazioni. Il PMP pone, fra i principi base per la riorganizzazione del servizio pubblico in termini di efficienza ed efficacia, anche lo sviluppo dei servizi erogati con modalità innovative nelle aree a domanda debole o diffusa, ed in particolare nei territori montani e nelle aree di pianura nord-ovest e nord-est compresa fra Budrio e Argenta.

A questo proposito vale la pena aggiungere che il PMP prevede un servizio di Trasporto Pubblico Locale (TPL) riorganizzato tenendo conto sia del servizio a regime del SFM sia del livello di interscambio previsto per le diverse stazioni. Sul complesso delle stazioni sono previste quindi 25 stazioni primarie (compresa la Stazione di Bologna Centrale) di scambio con il TPL (oltre alle stazioni primarie sono state individuate altre 18 stazioni secondarie di scambio) e di queste 19 al di fuori del nodo di Bologna. In queste stazioni i servizi di trasporto su gomma devono garantire il “rendez-vous” con i servizi ferroviari caratterizzato da: frequenza all’ora di punta pari a quella dei servizi ferroviari, orari coordinati e attesa in caso di ritardo del treno, elevato comfort e tempi minimi di attesa.

Per quanto riguarda il tema della mobilità sostenibile e della rete ciclabile nel maggio 2012 è stata avviata la redazione della variante al PTCP della Provincia di Bologna sul sistema della mobilità ciclabile provinciale, denominata Piano della Mobilità Ciclabile (PMC) che ha come obiettivo strategico “l’aumento dei ciclisti e della mobilità ciclabile” sul territorio provinciale .

IL SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO	
Indicatore <b>18</b>	Indice di servizio: corse in un giorno feriale invernale sul numero corse previste per ciascuna delle 8 direttrici ferroviarie
Ambito di osservazione	Il rafforzamento del SFM
Descrizione	Il SFM prevede, per ogni direttrice, un potenziamento graduale del servizio ferroviario, inteso come numero di corse giornaliere, fino a raggiungere il pieno regime. L'indice di servizio è calcolato confrontando il numero di corse programmate in un giorno feriale invernale con le corse previste per l'Assetto Base.
Risultato	68% nel 2010, come Indice di Servizio complessivo Nello specifico, le singole direttrici hanno il seguente indice: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bologna-Porretta: 81%</li> <li>• Bologna-San Benedetto V.S. 65%</li> <li>• Bologna-Vignola: 56%</li> <li>• Bologna-Portomaggiore: 78%</li> <li>• Bologna-Poggio Rusco: 82%</li> <li>• Bologna-Ferrara: 57%</li> <li>• Bologna-Imola: 75%</li> <li>• Bologna-Modena: 54%</li> </ul>
Commento	Il valore dell'indice di servizio rappresenta sicuramente un buon risultato, soprattutto in termini complessivi. Più differenziata la situazione delle singole direttrici, il cui indice nel 2010 tocca punte minime del 54% sulla Bologna-Modena e del 56% sulla Bologna-Vignola e massime dell'82% sulla Bologna-Poggio Rusco e dell'81% sulla Bologna-Porretta. In generale si mette in evidenza che il servizio offerto nel bacino bolognese dal 2007 al 2010 è sempre aumentato, passando dal 57% al 68% e che, soprattutto, è in aumento su tutte le direttrici.
Suggerimento	Nei prossimi anni bisognerà concentrarsi soprattutto sulle direttrici con l'indice più basso, in modo da uniformare il livello per tutto il bacino bolognese. Nel contempo è molto importante operare per migliorare l'organizzazione dell'orario ferroviario regionale, in modo da specializzare e differenziare i treni regionali (RV, con servizio nelle principali stazioni) da quelli metropolitani (S, con servizio in tutte le stazioni).

## IL SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO

Indicatore <b>19</b>	Numero stazioni realizzate/Numero stazioni previste
Ambito di osservazione	Il rafforzamento del SFM
Descrizione	Il progetto SFM prevede, per potenziare il servizio come previsto a regime, la necessità di alcuni interventi infrastrutturali e tecnologici, tra cui la realizzazione di alcune nuove stazioni e fermate ferroviarie, per un totale di 22 stazioni previste, necessarie per servire meglio il territorio provinciale, tanto che alcuni studi hanno dimostrato come il progetto SFM copra circa l'80% delle aree urbanizzate della provincia di Bologna.
Risultato	<p>Nuove stazioni realizzate: 17/22 nel 2010:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nel 2007 erano state realizzate 12 nuove stazioni (Casalecchio Garibaldi, Casalecchio Palasport, Casteldebole, Ceretolo, Funo - Centergross, Osteria Nuova, Ozzano E., Pian di Venola, Pilastrino, Rastignano, Via Lunga, Zola centro);</li> <li>• Nel 2008 sono state realizzate ulteriori 2 stazioni (Calderara - Bargellino, San Lazzaro S.);</li> <li>• Nel 2009 si sono aggiunte altre 2 stazioni (Mazzini, Musiano - Pian di Macina);</li> <li>• Nel 2010 è stata completata 1 nuova stazione (Zola Chiesa).</li> </ul>
Commento	A livello infrastrutturale si può affermare che il progetto SFM sia quasi completato, considerando che devono essere realizzate solo 5 delle 22 nuove stazioni previste, tutte nel comune di Bologna, e che la maggior parte delle stazioni realizzate sono effettivamente aperte al servizio viaggiatori.
Suggerimento	Per l'effettivo completamento del progetto SFM sono di fondamentale importanza le 5 nuove stazioni ancora da realizzare e attivare, visto il loro carattere strategico sia a livello urbanistico sia ferroviario nel sistema generale della mobilità bolognese.

IL SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO	
Indicatore <b>20</b>	Ammontare delle risorse investite sul totale previsto
Ambito di osservazione	Il rafforzamento del SFM
Descrizione	Il progetto SFM prevede, per potenziare il servizio come previsto a regime, la necessità di alcuni interventi infrastrutturali e tecnologici e l'acquisto di nuovo materiale rotabile, che permetta di aumentare le prestazioni e di migliorare la qualità del servizio offerto. Come indicatore si considera il totale delle risorse investite (già stanziata e anche solo finanziata) complessivamente sul progetto rispetto agli investimenti previsti.
Risultato	Risorse investite: 71% fino al 2010. Nello specifico, risultano spesi/liquidati: <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'89% degli investimenti per l'infrastruttura (linee ferroviarie, tecnologie, stazioni);</li> <li>• il 38% degli investimenti per l'acquisto di nuovo materiale rotabile (treni).</li> </ul> Annualmente, inoltre, viene messo a disposizione il 69% delle risorse necessarie per coprire il costo del servizio ferroviario previsto dal progetto SFM per il bacino bolognese.
Commento	Il progetto SFM ha raggiunto un buon livello infrastrutturale, mentre risulta ancora problematica la situazione del materiale rotabile utilizzato, obsoleto e disomogeneo. Per quanto riguarda le risorse investite, non risultano inoltre ancora previsti finanziamenti per la realizzazione degli elementi di riconoscibilità del SFM, progettati da uno studio commissionato dal Comitato Nodo per rendere visivamente unitario e identificabile il sistema SFM nel suo insieme (stazioni, treni, piazzali e servizi).
Suggerimento	La realizzazione del progetto di riconoscibilità del SFM, anche solo in parte, rappresenta una tappa indispensabile per una maggior sensibilizzazione della cittadinanza e una piena attuazione del progetto, che acquisterebbe una sua identità all'interno del Servizio Ferroviario Regionale.

## IL SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO

Indicatore <b>21</b>	Indice di cadenzamento per direttrici
Ambito di osservazione	Il rafforzamento del SFM
Descrizione	Il servizio previsto a regime si differenzia qualitativamente da quello <i>in progress</i> relativamente al cadenzamento regolare a 30'-60' delle corse, inteso come orari ripetitivi e sistematici dalle 6.00 alle 24.00. Ciò è sintetizzato dall'indice di cadenzamento, ovvero dal numero di corse giornaliere in cui il minuto di partenza è identico per tutte le ore della giornata e in tutte le stazioni. L'indicatore valuta il cadenzamento per direttrice, ovvero la ripetitività dell'orario in partenza da Bologna e dal caposaldo del servizio alla mezz'ora.
Risultato	Indice di cadenzamento per direttrici: 50% del numero corse cadenzate giorno sul numero corse totali giorno per le 8 direttrici nel 2010 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bologna-Porretta 54%</li> <li>• Bologna-San Benedetto V.d.S. 43%</li> <li>• Bologna-Vignola 38%</li> <li>• Bologna-Portomaggiore 47%</li> <li>• Bologna-Poggio Rusco 68%</li> <li>• Bologna-Ferrara 25%</li> <li>• Bologna-Imola 81%</li> <li>• Bologna-Modena 43%</li> </ul>
Commento	Come specificato nella descrizione dell'obiettivo, l'indice di cadenzamento è l'elemento caratterizzante del progetto SFM e dimostra l'effettiva attuazione degli obiettivi alla base della riorganizzazione del servizio ferroviario proposto, ovvero un servizio ferroviario con orario regolare, sistematico e identico per tutte le stazioni previste su tratti omogenei. In questo senso il grado reale di attuazione del SFM può essere considerato pari al 50%, con punte minime del 25% e massime dell'81%.
Suggerimento	Migliorare il cadenzamento delle corse in modo da avere quanto prima un servizio con orari sistematici e identici ad ogni stazione dalle 6.00 alle 24.00 è la base per far sì che la modalità ferroviaria diventi il perno della mobilità bolognese; ciò permetterebbe in effetti agli utenti di organizzare i propri spostamenti più semplicemente e, soprattutto, di coordinare il ricorso al trasporto pubblico su gomma di adduzione alle stazioni di interscambio.

IL SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO	
Indicatore <b>22</b>	Indice di cadenzamento per stazioni
Ambito di osservazione	Il rafforzamento del SFM
Descrizione	Il servizio previsto a regime si differenzia qualitativamente da quello <i>in progress</i> relativamente al cadenzamento regolare a 30'-60' delle corse, inteso come orari ripetitivi e sistematici dalle 6.00 alle 24.00. Ciò è sintetizzato dall'indice di cadenzamento, ovvero dal numero di corse giornaliere in cui il minuto di partenza è identico per tutte le ore della giornata e in tutte le stazioni. L'indicatore considerato valuta il livello di cadenzamento raggiunto per le stazioni primarie del SFM, ovvero quelle stazioni in cui nel PMP è stato previsto di organizzare l'interscambio sono il trasporto pubblico su gomma.
Risultato	Indice di cadenzamento per stazioni: 27% del numero corse cadenzate giorno sul numero corse totali giorno, riferito alle 24 stazioni primarie (PMP) al 2010.
Commento	Tenendo conto che il SFM si qualifica soprattutto per l'omogeneità del servizio tra le varie stazioni, risulta importante valutare l'indice di cadenzamento delle 24 stazioni principali di interscambio; da tale dato si evince come ancora si sia ben lontani da un servizio omogeneo, regolare e sistematico su tutto il territorio provinciale, visto che l'indice del cadenzamento calcolato per stazione è circa la metà dello stesso indice calcolato per direttrici (pari al 50%).
Suggerimento	Tale indicatore, ancora più del precedente, manifesta la difficoltà odierna di coordinare il trasporto ferroviario con quello pubblico su gomma, in modo che la totalità dei due sistemi possa rappresentare un'alternativa valida agli spostamenti sistematici con il mezzo privato. Fino a che gli orari ferroviari delle singole stazioni, in modo particolare per quelle considerate primarie nel PMP, non risulteranno cadenzati, non è possibile organizzare un servizio di adduzione con il TPL.

## IL SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO

Indicatore <b>23</b>	Indice di regolarità del servizio
Ambito di osservazione	Il rafforzamento del SFM
Descrizione	L'indice di regolarità misura il numero di corse arrivate a destinazione in orario o con ritardo inferiore ai 5 minuti; ciò rappresenta il grado di affidabilità della direttrice. In base a quanto stabilito nel contratto di servizio della Regione, tale indice deve essere superiore al 90%.
Risultato	<p>Indice di Regolarità del servizio: 88% di corse in orario* sulle corse programmate per le 8 direttrici:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bologna-Porretta 98%</li> <li>• Bologna-San Benedetto V.S. 87%</li> <li>• Bologna-Vignola 97%</li> <li>• Bologna-Portomaggiore 89%</li> <li>• Bologna-Poggio Rusco 71%</li> <li>• Bologna-Ferrara 87%</li> <li>• Bologna-Imola 87%</li> <li>• Bologna-Modena 85%</li> </ul> <p><i>*corse con ritardo inferiore ai 5'</i></p>
Commento	La qualità del servizio, in termini di affidabilità, non risponde ancora agli standard decisi dalla Regione, considerando che l'indice di regolarità del servizio complessivo è dell'88%, quindi al di sotto del valore ottimale pari al 90%. Nello specifico solo 2 direttrici su 8 superano lo standard regionale (la Porrettana e la Vignola, su cui è presente solo il traffico regionale), mentre la Direttrice per Poggio Rusco è addirittura sotto la media provinciale. Anche considerando l'andamento dal 2007 ad oggi, la situazione non è positiva, né omogenea, visto che per 3 direttrici il grado di regolarità è costantemente in aumento, mentre le ultime 2 direttrici presentano valori altalenanti.

**Suggerimento**

L'indice di regolarità è importantissimo perché influisce molto sul giudizio dell'utenza. Si spera che il dato possa migliorare progressivamente, grazie ad una maggiore specializzazione del traffico regionale e metropolitano e ad una minore conflittualità con il traffico a lunga percorrenza. Per tale risultato bisogna quindi attendere la conclusione dei lavori per la stazione AV di Bologna Centrale. Altro importante fattore per la regolarità del servizio è la qualità del materiale rotabile utilizzato; al momento la situazione delle flotte delle imprese ferroviarie non è sicuramente soddisfacente come già rilevato.

## IL SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO

Indicatore <b>24</b>	Indice di soppressione
Ambito di osservazione	Il rafforzamento del SFM
Descrizione	L'indice computa la media mensile delle corse sopresse giornalmente su ogni direttrice, ovvero le corse cancellate dall'orario ferroviario programmato.
Risultato	<p>Indice di soppressione: 1,2 corse sopresse rispetto alle programmate per direttrice (media mensile):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porrettana 0,7%</li> <li>• Direttissima 0,4%</li> <li>• Vignola 2,5%</li> <li>• Portomaggiore 2,2%</li> <li>• Poggio Rusco 0,8%</li> <li>• Ferrara 0,4%</li> <li>• Imola 0,9%</li> <li>• Modena 1,7%</li> </ul>
Commento	<p>La media provinciale è ancora troppo alta, per cui il grado di affidabilità del servizio non è al momento sufficiente (circa 2 corse giornaliere cancellate su 3 delle 8 direttrici). A giustificazione di ciò va ricordato che la Porrettana, la Vignola e la Portomaggiore sono direttrici a singolo binario, sulle quali cioè le ripercussioni di un problema alla singola corsa si possono ripercuotere a catena sulle corse successive e collegate per l'uso dello stesso materiale rotabile. Altra questione di pone invece in merito alla direttrice "Modena", dove i problemi sono legati all'interferenza con la lunga percorrenza.</p>
Suggerimento	Per migliorare la qualità del servizio offerto è indispensabile soprattutto poter contare su materiale rotabile affidabile.

IL SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO	
Indicatore <b>25</b>	Passeggeri trasportati al giorno per direttrice
Ambito di osservazione	Il rafforzamento del SFM
Descrizione	Media dei passeggeri saliti e dei discesi alle singole stazioni del bacino provinciale in un giorno feriale invernale, secondo il dato fornito dalle Imprese Ferroviarie (Trenitalia e FER).
Risultato	57.631 utenti nel 2010, con un aumento di circa il 9% rispetto al 2009 (52.389) Dal 2007 al 2010 il numero dei passeggeri totali risulta in costante aumento. Il risultato raggiunge i 75.000 utenti per quanto riguarda il bacino completo SFM. Da un'indagine demoscopica sono stati stimati in 100.000 gli utenti del SFM. L'incremento dei passeggeri trasportati al giorno per direttrice nel periodo 2004-2010 è del 47%.
Commento	L'andamento dell'indicatore è sicuramente soddisfacente, anche se si deve annotare che il dato del 2009 non è completo, in quanto non risultano pervenuti tutte le informazioni sui servizi svolti da FER per l'ATI. Confrontando comunque il dato del 2010 con quello del 2008 si evidenzia una crescita in questo caso del 4%.
Suggerimento	Un maggior utilizzo della modalità "ferro" implica una sinergia tra più fattori, in parte implicabili all'organizzazione del trasporto ferroviario in sé, come ad esempio la regolarità del servizio o la qualità dei treni, e in parte all'organizzazione generale della mobilità d'area vasta, come le limitazioni al traffico privato e il rapporto con il trasporto pubblico su gomma. In entrambi i casi si possono proporre molti miglioramenti sia tecnici sia organizzativi.

**ACCESSIBILITÀ AL SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO**

Indicatore <b>26</b>	Numero posti auto realizzati sul totale previsto
Ambito di osservazione	Il rafforzamento del SFM
Descrizione	L'indicatore valuta lo stato di realizzazione dei parcheggi scambiatori previsti nel PTCP in termini di posti auto costruiti.
Risultato	5.660/4.602
Commento	Al 2010 risulta realizzato un 18% di posti auto in più rispetto alle previsioni del PTCP.
Suggerimento	Alcuni parcheggi scambiatori risultano al momento poco utilizzati, sia perché le stazioni servite, di nuova realizzazione, non hanno ancora un servizio ferroviario rispondente al progetto e sia per il fatto che in alcuni casi vengono preferite altre modalità di interscambio, come la bicicletta. Naturalmente a ciò va aggiunto il livello di utilizzo di tali stazioni, soprattutto per quanto riguarda le fermate di nuova costruzione, in alcuni casi ancora al di sotto delle previsioni.

**ACCESSIBILITÀ AL SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO**

Indicatore <b>27</b>	Numero sottopassaggi realizzati sul totale previsto
Ambito di osservazione	Il rafforzamento del SFM
Descrizione	L'indicatore valuta il grado di realizzazione dei sottopassaggi, carrabili e ciclo-pedonali, previsti nel PTCP per migliorare l'accessibilità delle stazioni.
Risultato	52/40
Commento	Al 2010 risulta realizzato un 30% di sottopassaggi in più rispetto alle previsioni del PTCP; ciò dimostra una maggiore sensibilità da parte degli Enti Locali e dei Gestori ferroviari a questa problematica.
Suggerimento	Il sottopassaggio, quando passante, spesso viene vissuto come una delle tante strade urbane; è importante curarne l'aspetto per migliorare la sensazione di sicurezza quindi non solo per gli utenti del trasporto ferroviario, ma anche per l'intera area urbana.

ACCESSIBILITÀ AL SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO	
Indicatore <b>28</b>	Piste ciclabili realizzate sul totale previsto
Ambito di osservazione	Il rafforzamento del SFM
Descrizione	L'indicatore valuta il grado di realizzazione delle piste ciclabili previste nel PTCP per migliorare l'accessibilità delle stazioni.
Risultato	44/34
Commento	Al 2010 risulta realizzato un 29% di piste ciclabili in più rispetto alle previsioni del PTCP; ciò dimostra una maggiore sensibilità da parte degli Enti Locali in quelle aree urbane interessate da una stazione SFM.
Suggerimento	La pista ciclo-pedonale, quando passante, spesso viene vissuta come una delle tante strade urbane; è importante curarne l'aspetto per migliorare la sensazione di sicurezza quindi non solo per gli utenti del trasporto ferroviario, ma anche per l'intera area urbana.

TARIFFAZIONE INTEGRATA	
Indicatore <b>29</b>	% di attuazione del Progetto STIMER
Ambito di osservazione	Ottimizzazione del trasporto collettivo
Descrizione	<p>L'integrazione tariffaria è fattore fondamentale per la valorizzazione dei servizi e l'allargamento dell'utenza, ed è fondata sui principi dell'intermodalità. Il progetto regionale STIMER è un sistema di tariffazione integrata dei trasporti a "biglietto unico", basato sulla suddivisione del territorio regionale in zone, e senza più differenziazione tariffaria tra servizi urbani ed extra-urbani e tra servizi su gomma e su ferro. La tariffazione si definisce "integrata" in quanto il corrispettivo è calcolato in funzione del percorso, indipendentemente dal mezzo con cui lo si effettua. Il documento di viaggio, costituito da una <i>card</i> elettronica a <i>microchip</i>, è unico, utilizzabile sull'intero territorio regionale. A settembre 2008 è partita la I fase del progetto caratterizzata dalla nascita di due titoli di viaggio di abbonamento annuale integrato: <i>Mi Muovo</i>, che permette di utilizzare il SFR per un percorso stabilito e di muoversi sulle reti urbane del trasporto pubblico senza limiti di corse, e <i>Mi Muovo Studenti</i>, l'abbonamento annuale integrato treno+bus urbano per studenti e pendolari su supporto di carta.</p>
Risultato	Realizzazione al 70%.
Commento	<p>Il progetto riveste un ruolo strategico nelle politiche per il miglioramento del trasporto pubblico sia su gomma che su ferro. Attualmente il progetto si è realizzato attraverso le seguenti tappe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• settembre 2008: avvio dell'abbonamento annuale integrato treno e bus urbano per studenti e pendolari (su supporto cartaceo) <i>Mi Muovo</i>;</li> <li>• giugno 2009: prime applicazioni della <i>card</i> elettronica <i>Mi Muovo</i> (integrato treno-bus urbano e bus extra-urbano), in diverse aree della Regione;</li> <li>• gennaio 2010: nuova tariffazione a zone per il TPL del bacino della provincia di Bologna;</li> <li>• febbraio 2011: nuovi titoli integrati <i>Mi Muovo Citypiù</i> (abbonamento annuale valido indifferentemente sui treni e sui bus nell'area urbana di Bologna) e <i>Mi Muovo Mese</i> (integrazione abbonamento ferroviario con il servizio urbano).</li> </ul>

Suggerimento

È importante non mancare l'obiettivo dell'avvio a regime del sistema STIMER-*Mi Nuovo* nel 2012, come da impegni degli Enti locali e della Regione contenuto nel Patto per il trasporto pubblico regionale e locale 2011-13, sottoscritto il 13 dicembre 2010.

TRASPORTO COLLETTIVO	
Indicatore <b>30</b>	Indice di regolarità del servizio
Ambito di osservazione	Incremento della qualità del Servizio del trasporto collettivo su gomma
Descrizione	In coerenza con gli obiettivi di miglioramento dei servizi del trasporto pubblico su gomma individuati in ciascuno degli Accordi di Programma sottoscritti in questi anni con la Regione, l'impegno di monitorare la qualità del servizio offerto nei diversi territori rappresenta il primo indicatore per misurare il grado di soddisfazione dei clienti del trasporto pubblico. L'indice di regolarità del servizio, calcolato come percentuale fra il numero di corse effettuate e quelle programmate da orario, sintetizza il livello di affidabilità del servizio.
Risultato	Valore stabile <i>Fonte dati: Agenzia per la Mobilità SRM.</i>
Commento	L'indice di regolarità del servizio, come si evidenzia dai dati, presenta un livello di affidabilità molto elevato e stabile negli anni. Un risultato certamente positivo che conferma una qualità del servizio di TPL in provincia di Bologna generalmente buona e consolidata nel tempo.
Suggerimento	In questo caso è possibile auspicare che si agisca perché tale indice venga mantenuto per confermare nel tempo la qualità dell'offerta e del servizio del sistema di trasporto pubblico che resta un fattore determinante per l'affermazione delle politiche di miglioramento della qualità della vita nell'area, di controllo delle dinamiche di crescita del sistema insediativo e di indirizzo dello sviluppo nei comuni della provincia.

TRASPORTO COLLETTIVO	
Indicatore <b>31</b>	Numero di reclami per irregolarità del servizio
Ambito di osservazione	Incremento della qualità del servizio del trasporto collettivo su gomma
Descrizione	In coerenza con gli obiettivi di miglioramento dei servizi del trasporto pubblico su gomma individuati in ciascuno degli Accordi di Programma sottoscritti in questi anni con la Regione, l'impegno di monitorare la qualità del servizio offerto nei diversi territori rappresenta il primo indicatore per misurare il grado di soddisfazione dei clienti del trasporto pubblico. Il numero di reclami presentati indica il grado di insoddisfazione dell'utenza rispetto al servizio offerto.
Risultato	Numero di reclami per irregolarità del servizio: in diminuzione. <i>Fonte dati: Agenzia per la Mobilità SRM.</i>
Commento	La lettura di questo dato risulta piuttosto complicata e sicuramente non univoca. Infatti, la diminuzione del numero dei reclami effettuati sul servizio dagli utenti può indicare un generale miglioramento del servizio stesso e una maggiore attenzione alle richieste dell'utenza. Tuttavia può essere anche in parte legata ad una riduzione del livello di attenzione dell'utenza in un contesto di più generale disaffezione al TPL.
Suggerimento	L'attenzione verso la qualità del servizio erogato dalle aziende del TPL rappresenta un obiettivo irrinunciabile e anzi da sviluppare in futuro anche in situazioni come queste di buone <i>performance</i> come quelle evidenziate dall'indicatore. Per valutare il grado effettivo di soddisfazione dell'utenza una particolare attenzione va posta ai risultati delle indagini sulla soddisfazione all'utenza che vengono svolti annualmente, affinché diventino strumenti effettivi per migliorare gli aspetti maggiormente critici.

TRASPORTO COLLETTIVO	
Indicatore <b>32</b>	Numero passeggeri TPL gomma trasportati/anno
Ambito di osservazione	Incremento della qualità del servizio del trasporto collettivo su gomma
Descrizione	Il progetto di trasporto collettivo è costituito sinergicamente dal SFM e dalla rete del TPL su gomma e viene inteso dal PMP come un unico sistema di trasporto integrato sia da un punto di vista funzionale che tariffario, con l'obiettivo di favorire l'incremento della mobilità pubblica rispetto a quella con il mezzo privato, attraverso azioni volte ad incrementare l'intermodalità dei diversi sistemi, la qualità e la minimizzazione dei tempi complessivi dello spostamento.
Risultato	Numero passeggeri TPL gomma trasportati/anno: in diminuzione <i>Fonte dati: Agenzia per la Mobilità SRM.</i>
Commento	<p>Dall'analisi dei dati si evince un costante incremento fino al 2008 mentre dal 2009 si assiste ad un'inversione di tendenza con un decremento del 2%. Tale diminuzione, se confrontata con le tendenze nazionali, così come riportate nel <i>VII Rapporto sulla mobilità urbana in Italia</i> del 2010, redatto da Asstra-Isfort nel maggio scorso, risulta essere inferiore alla media nazionale, che registra un decremento medio del TPL pari al 5,4%. Dal rapporto emerge che fra le possibili cause vi è sicuramente la "crisi economica", che ha determinato, tra il 2008 e il 2009, sia un decremento (-2,1%) nel numero di spostamenti complessivi che un decremento (-8,2%) in termini di distanze percorse (passeggeri*km); in questo quadro è solo l'automobile a rimanere stabile mentre diminuiscono tutte le altre modalità di trasporto.</p> <p>A conferma del peso esercitato dalla crisi economica anche in provincia di Bologna, nell'indagine condotta nel 2010 sulle "abitudini di mobilità e sulla qualità percepita del trasporto pubblico nella provincia di Bologna"<sup>#</sup>, risulta che rispetto al 2009 la percentuale di chi si muove per pendolarismo è scesa dal 64,1% al 61,6%, ed in particolare gli spostamenti per motivo di lavoro sono diminuiti del 3%, mentre sono aumentati gli spostamenti erratici.</p> <p><i># Indagine telefonica del MEDEC a 200 persone su commissione SRM condotta nei mesi di novembre-Dicembre 2010.</i></p>

**Suggerimento**

In una situazione di attuale incertezza circa la ripresa economica nazionale risulta importante monitorare, attraverso campagne d'indagine *ad hoc* sui cambiamenti dei comportamenti dei cittadini, se tale tendenza rimarrà confermata nei prossimi anni. Parallelamente occorre completare il percorso di innovazione tecnologica dell'intero sistema, e favorire le condizioni di integrazione, al fine di aumentare la qualità del servizio. È necessario concentrare gli sforzi istituzionali in un contesto di risorse scarse sulle politiche di contenimento dello *sprawl* per raggiungere in maniera economicamente sostenibile quanta più popolazione possibile.

TRASPORTO COLLETTIVO	
Indicatore <b>33</b>	Numero stazioni primarie servite da TPL/stazioni primarie totali
Ambito di osservazione	Incremento della qualità del servizio del trasporto collettivo su gomma
Descrizione	<p>Il PMP prevede un servizio di TPL riorganizzato tenendo conto sia del servizio a regime del Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM) sia del livello di interscambio previsto per le diverse stazioni. Sul complesso delle stazioni sono previste quindi 24 stazioni primarie di scambio con il TPL oltre alla Stazione Centrale di Bologna; di queste 19 sono al di fuori del nodo di Bologna. In queste stazioni i servizi su gomma potranno essere passanti e l'interscambio sarà ottimizzato solo negli orari di maggiore frequentazione quindi non necessariamente nell'intero arco della giornata. In queste stazioni i servizi di trasporto su gomma devono garantire un "rendez-vous", con i servizi ferroviari, caratterizzato da: frequenza dell'ora di punta pari a quella dei servizi ferroviari, orari coordinati e attesa in caso di ritardo del treno, elevato comfort e tempi minimi di attesa.</p>
Risultato	Numero stazioni primarie servite da TPL/stazioni primarie totali: 13/24
Commento	<p>Delle 11 stazioni primarie in cui non è ancora attivo l'interscambio due sono ancora da attivare: Mazzini e Prati di Caprara, mentre le altre nove sono rispettivamente sulle seguenti direttrici:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SFM1 Bo-Prato: 1 stazione;</li> <li>• SFM2 Bo-Portomaggiore: 3 stazioni;</li> <li>• SFM4 Bo-Ferrara: 2 stazioni;</li> <li>• SFM5 Bo-MI: 1 stazione;</li> <li>• Nodo di Bologna: 2 stazioni.</li> </ul>
Suggerimento	<p>Il PMP propone la riorganizzazione del sistema portante della rete di trasporto collettivo con un servizio fortemente gerarchizzato, incentrato sull'integrazione col SFM. L'attuazione della riorganizzazione del servizio, attraverso la redazione dei futuri Piani di Bacino, rappresenta l'esperienza da migliorare ed incentivare per il futuro per garantire l'estensione dell'interscambio.</p>

TRASPORTO COLLETTIVO	
Indicatore <b>34</b>	Sviluppo dei servizi flessibili in aree a domanda debole: numero progetti realizzati nel bacino bolognese
Ambito di osservazione	Incremento della qualità del servizio del trasporto collettivo su gomma
Descrizione	<p>I servizi flessibili sono una moderna risposta ai bisogni di mobilità nelle zone o negli orari a domanda debole, in ambito urbano e extra-urbano. La domanda debole, a causa della dispersione e della scarsità di popolazione, rende difficoltosa, costosa e poco efficace l'organizzazione del tradizionale servizio di linea, per cui è necessario attivare servizi alternativi. Il servizio flessibile rappresenta una forma di trasporto pubblico, caratterizzato da diversi tipi di offerta, a secondo del livello di flessibilità che si vuole attribuire agli stessi. Si va dai servizi ad attivazione con percorso e orario fisso – che si effettuano solo a seguito di una prenotazione da parte dell'utente – a servizi che collegano regolarmente fra loro molti punti del territorio organizzati però in base alle effettive prenotazioni. Il PMP pone, fra i principi base per la riorganizzazione del servizio pubblico in termini di efficienza ed efficacia, anche lo sviluppo dei servizi erogati con modalità innovative nelle aree a domanda debole o diffusa, ed in particolare nei territori montani e nelle aree di pianura nord-ovest e nord-est compresa fra i centri abitati di Budrio e Argenta.</p>
Risultato	<p>Elenco progetti realizzati: 7</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Col Bus a Borgo Panigale;</li> <li>• Prontobus “La pianura in linea” – Area di Bentivoglio;</li> <li>• Prontobus “Terre d’acqua” – Area di San Giovanni In Persiceto;</li> <li>• Prontobus linea 147 – Dozza – Toscanella;</li> <li>• Servizio flessibile linea 689;</li> <li>• Taxi convenzionato a Sasso Marconi;</li> <li>• Via Colombo a Bologna.</li> </ul> <p>Elenco progetti in fase di elaborazione: 3</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Progetto servizi flessibili per l’Alto Reno;</li> <li>• Progetto servizi flessibili per Budrio;</li> <li>• Progetto di Anzola dell’Emilia.</li> </ul>

Commento	<p>In questi anni sono stati diversi i progetti attivati sul territorio provinciale, su iniziativa della Provincia e degli Enti Locali, con il supporto di SRM, volti a offrire servizi in aree a domanda debole o dispersa, come nel caso del progetto ColBus-Via Colombo nel Comune di Bologna, oppure per rispondere a problematiche specifiche di spostamenti come nel caso dei progetti Prontobus, fortemente orientati ad offrire i collegamenti con le strutture ospedaliere. Tale esperienza ha prodotto esiti differenziati in ragione delle specificità territoriali.</p>
Suggerimento	<p>Nell'ottica di una politica dei trasporti sempre più volta a coniugare sostenibilità ambientale ed economica, azioni di questo tipo non possono che essere incentivate a partire dal livello regionale e provinciale. Ma l'esperienza di questi anni deve spingere a riflettere su alcuni elementi necessari per il miglioramento di questo tipo di servizi in uno scenario di risorse finanziarie sempre più ridotte:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• maggiore attenzione alla definizione della tipologia di servizio più adatto;</li><li>• maggiore cura e maggiori investimenti nelle campagne di informazione agli utenti;</li><li>• maggiore consapevolezza nella possibilità di garantire la copertura finanziaria del progetto anche oltre il periodo di sperimentazione;</li><li>• maggiore considerazione agli aspetti d'affidabilità del sistema, e di percezione da parte dell'utenza che appaiono aspetti fondamentali per il buon successo del progetto.</li></ul>

#### 5.4. Verso la salvaguarda del territorio rurale: i 5 indicatori

Corollario al controllo della dispersione insediativa e all'obiettivo di indirizzare i processi insediativi, ma non per questo meno rilevante fra le strategie del PTCP, le specifiche azioni a tutela delle risorse naturali e dell'ambiente agricolo sono tra i capitoli che hanno impegnato in questi anni la Provincia alla ricerca di formule efficaci di copianificazione e soprattutto di un valido equilibrio tra processi insediativi legati allo *sprawl* e processi di esodo determinati dal depauperamento delle campagne e dalla crisi generale del settore primario.

Le politiche del PTCP hanno cercato quindi di controbilanciare i due processi e nello stesso tempo hanno cercato di favorire la valorizzazione del territorio agricolo e la sua fruizione da parte di tutti gli abitanti del territorio, contando anche sulle valenze ambientali e paesaggistiche che il territorio bolognese conserva, nonostante i forti processi di urbanizzazione che lo hanno interessato nei decenni passati.

Gli indicatori scelti hanno cercato di evidenziare il supporto della Provincia nella promozione del processo di copianificazione per garantire l'applicazione delle indicazioni del PTCP nei piani comunali, di contenere la concorrenza fra i Comuni per assicurarsi risorse ed investimenti sui propri territori (anche attraverso l'elaborazione di meccanismi di compensazione), controllare gli incrementi eccessivi della popolazione residente sparsa e soprattutto di tutelare anche il patrimonio edilizio esistente (parte integrante del paesaggio rurale).

Va precisato che il risultato ottenuto è parziale, in quanto l'analisi è stata svolta su 36 strumenti urbanistici (PSC e RUE) approvati o adottati e non sul totale dei Comuni della provincia. Si sottolinea inoltre che nella maggior parte dei RUE esaminati (30/36) la Provincia non ha espresso le proprie riserve, in quanto adottati precedentemente all'entrata in vigore della LR 6/2009 e per questi pertanto non è stato possibile rilevare, in sede di elaborazione dello strumento, eventuali incongruenze tra la disciplina del territorio rurale e gli indirizzi del PTCP.

PATRIMONIO EDILIZIO IN AMBITO RURALE	
Indicatore <b>35</b>	Numero PSC/RUE che disciplinano il riuso degli edifici non abitativi non di pregio in coerenza con il PTCP
Ambito di osservazione	Tutela e conservazione dei suoli agricoli produttivi
Descrizione	Per gli immobili di tipologia non abitativa e non di pregio (ad esempio ex allevamenti), l'art. 11.6 comma 7 prevede che, in caso di dismissione, debba essere favorito in primo luogo il riuso per funzioni idonee e in secondo luogo la demolizione senza ricostruzione. L'eventuale concessione di contropartite edilizie, da localizzare in aree idonee, per favorire la demolizione può essere prevista dai Comuni nei casi di immobili ricadenti in contesti di particolare rilievo paesaggistico, ambientale o storico o di particolare fragilità.
Risultato	Su 36 strumenti urbanistici analizzati, 3 non disciplinano tali attività in quanto, probabilmente, non presenti sul loro territorio; 5 prevedono in caso di dismissione, la demolizione senza ricostruzione e, in alcuni casi, la concessione di contropartite edilizie in ambiti idonei come indicato dal PTCP. 28 Comuni ammettono la demolizione con ricostruzione mantenendo l'uso agricolo, vanificando così la politica del PTCP. Si evidenzia che 9 Comuni (Terre d'Acqua e Cinque Valli) propongono per gli immobili produttivi agricoli o zootecnici di recente costruzione fino a 2400 mc l'insediamento di funzioni residenziali in loco.
Commento	I RUE, pur mantenendo una coerenza con la norma del PTCP, prevedono la nuova costruzione di immobili produttivi agricoli o zootecnici su tutto il territorio rurale (quindi anche in contesti di particolare pregio paesaggistico) rischiando di generare un meccanismo di duplicazione di tali fabbricati.

**Suggerimento**

Per perseguire l'obiettivo del PTCP dell'eliminazione degli edifici incongrui, si potrebbe procedere o, mantenendo l'impianto normativo attuale, all'individuazione puntuale dei contesti di particolare pregio paesaggistico (tenendo presente che l'attività agricola/zootecnica è ad oggi ammessa dal PTCP pressoché ovunque) all'interno dei quali vietare la nuova costruzione, oppure modificando la norma del PTCP (che ha origine dall'Art. A-21 della Lur 20/2000), evitando la concessione di contropartite edilizie che potrebbero creare fenomeni di attesa e, allo stesso tempo, rafforzare il divieto del cambio d'uso per funzioni non connesse con l'attività agricola (cambio d'uso comunque ad oggi non ammissibile ai sensi della lettera B del comma 2 dell'art. A-21 della Lur 20/2000).

PATRIMONIO EDILIZIO IN AMBITO RURALE	
Indicatore <b>36</b>	Numero PSC/RUE che definiscono vincoli connessi al recupero di edifici non più funzionali all'attività agricola
Ambito di osservazione	Controllo degli incrementi di popolazione residente sparsa
Descrizione	L'art. 11.6 comma 8 stabilisce che i RUE debbano fissare limiti alla nuova edificazione nelle unità fondiari agricole in caso di riuso per funzioni diverse da quelle agricole di edifici che erano precedentemente asserviti a tali unità fondiari, anche a seguito di frazionamento.
Risultato	Rilevando che 5 Comuni escludono la nuova costruzione di edifici residenziali, soltanto il 25% dei Comuni (9) è in coerenza con le limitazioni indicate dal PTCP relative allo scorporo di edifici con funzione residenziale e di servizio, mentre i restanti presentano una disciplina non coerente o parzialmente coerente con il PTCP.
Commento	Si rileva che, ad oggi, ancora il 50% dei Comuni esaminati non ha recepito quanto disposto prima dalla LR 6/1995, poi dalla Lur 20/2000, pur trattandosi di una norma alla base del governo del territorio rurale finalizzata ad evitare lo sdoppiamento dei volumi edilizi.
Suggerimento	Poiché, esprimendo le proprie riserve sul RUE, la Provincia è chiamata a verificare la coerenza di tale strumento con il PSC, la norma del PTCP dovrebbe richiedere che le limitazioni relative allo scorporo siano contenute già nel PSC.

PATRIMONIO EDILIZIO IN AMBITO RURALE	
Indicatore <b>37</b>	Numero PSC/RUE che definiscono limitazioni al numero di unità immobiliari ricavabili in ciascun edificio
Ambito di osservazione	Controllo degli incrementi di popolazione residente sparsa
Descrizione	L'art. 11.6 comma 4 stabilisce che i Comuni debbano definire precise limitazioni al numero di unità immobiliari ricavabili da ciascun edificio in relazione alla tipologia, in modo da evitare lo snaturamento della tipologia stessa.
Risultato	L'86% degli strumenti urbanistici definisce il numero di unità immobiliari ricavabili da ciascun edificio, o in alternativa la dimensione minima dell'alloggio.
Commento	Si rileva una sostanziale coerenza con gli indirizzi del PTCP.
Suggerimento	Per il futuro si rende necessario che questa coerenza venga mantenuta e che possa essere conseguita anche in altri ambiti di intervento dove non si sono raggiunti i medesimi risultati di aderenza alle prescrizioni del PTCP.

PATRIMONIO EDILIZIO IN AMBITO RURALE	
Indicatore <b>38</b>	% alloggi recuperabili nel territorio rurale sul totale del dimensionamento previsto dal PSC
Ambito di osservazione	Tutela e conservazione dei suoli agricoli produttivi
Descrizione	L'art. 11.6 comma 4 stabilisce che i Comuni debbano valutare l'entità del patrimonio inutilizzato o sottoutilizzato potenzialmente riusabile per nuove funzioni e l'entità dei nuovi pesi insediativi che ciò può determinare.
Risultato	Si è proceduto all'individuazione delle quote di dimensionamento dei PSC riservate al riuso di fabbricati esistenti in territorio rurale corrispondenti a 3.890 alloggi. Tale risultato è relativo a tutti i Comuni della provincia dotati di PSC adottato, approvato o in corso di elaborazione ad esclusione del Circondario Imolese che, nel Documento Preliminare, non ha quantificato le quote relative al riuso di fabbricati nel territorio rurale e di 3 Comuni (Casalecchio, Molinella e Monghidoro) che non contengono tali informazioni nei loro strumenti urbanistici. Rapportando il valore ottenuto al totale delle previsioni dei PSC (escluso il Circondario Imolese e i 3 Comuni citati) pari a 59.601 alloggi si ricava una percentuale di alloggi recuperabili nel rurale pari a circa il 6,5% delle previsioni dei PSC considerati.
Commento	Si evidenzia che in alcuni casi, sono state riscontrate delle incoerenze tra PSC e RUE relativamente al numero di alloggi recuperabili nel territorio rurale, probabilmente dovute al fatto che gli approfondimenti necessari per la definizione di tale quota di alloggi vengono effettuati in sede di RUE; approfondimenti che comunque non permettono una valutazione precisa del numero degli alloggi, ma una loro stima in quanto non è presente una quantificazione dei volumi esistenti recuperabili.
Suggerimento	È importante rafforzare la richiesta che già in sede di PSC venga valutata con la maggior precisione possibile e non attraverso una stima, l'entità del patrimonio inutilizzato potenzialmente recuperabile per nuove funzioni.

## NUOVA COSTRUZIONE IN AMBITO RURALE

Indicatore <b>39</b>	Numero PSC/RUE che disciplinano le nuove costruzioni e l'ampliamento di insediamenti extra-agricoli in coerenza con il PTCP
Ambito di osservazione	Controllo degli incrementi di popolazione residente sparsa
Descrizione	L'art. 11.4 comma 1 individua gli insediamenti ammissibili negli ambiti rurali affidando agli strumenti urbanistici comunali il compito di disciplinare le condizioni e i limiti per la realizzazione di tali insediamenti. In particolare per le attività sportive e ricreative non è ammessa la realizzazione di ampie superfici pavimentate e la realizzazione di edifici.
Risultato	Nella maggior parte dei Comuni (24 su 36) è prevista la realizzazione di insediamenti extra-agricoli non ammessi dal PTCP. Gli interventi di nuova costruzione riguardano la previsione di attività sportive e ricreative e la residenza per i non addetti nel settore primario.
Commento	Il dato più rilevante è sicuramente quello relativo alla disciplina degli insediamenti extra-agricoli che nella maggior parte degli strumenti urbanistici prevede l'ampliamento nonché la nuova costruzione nel territorio rurale di strutture sportive, ricettive e socio-sanitarie, oltre che di nuovi edifici residenziali. Tali insediamenti vengono spesso individuati attraverso specifiche simbologie o perimetri e normati esclusivamente dal RUE.
Suggerimento	Rafforzare gli indirizzi del PTCP relativi agli insediamenti ammissibili negli ambiti rurali e all'ampliamento dei fabbricati extra-agricoli, prevedendo, ad esempio, che i Comuni definiscano nel PSC, e non soltanto nel RUE, l'entità di tali trasformazioni, eventualmente specificando che gli interventi più complessi e suscettibili di alterare significativamente l'assetto rurale esistente siano da attuare tramite POC e successivo PUA.

### **5.5. Verso una concreta copianificazione: gli 11 indicatori**

Infine, l'ultima serie di indicatori selezionati per il Bilancio tenta una valutazione del processo di copianificazione che, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, deve essere considerato uno dei ruoli preminenti che la Provincia ha svolto e continua a svolgere nel governo del territorio e non solo per l'attuazione del PTCP. Infatti, nel nuovo corso che la Lur 20/2000 ha voluto inaugurare la cooperazione tra gli enti territoriali appare come uno dei principali fattori di innovazione per il superamento di quella debolezza che il processo di pianificazione ha mostrato nel corso del tempo, soprattutto all'affievolirsi delle relazioni istituzionali gerarchiche tradizionali e all'insorgere di forme di conflitto e competizione tra i diversi livelli istituzionali.

Così, non solo l'armonizzazione degli strumenti urbanistici ai diversi livelli, ma anche il grado di condivisione delle scelte collettive, la consapevolezza comune dell'importanza dei nuovi obiettivi di sviluppo territoriale che il PTCP riassume, la propensione alla collaborazione che è andata creandosi nel periodo considerato sono diventate oggetto di osservazione e valutazione, anche per poter in qualche modo misurare la riconosciuta autorevolezza e legittimità nel governo delle trasformazioni territoriali dell'istituzione provinciale.

Ambiti di osservazione per gli indicatori selezionati e di seguito elencati sono stati, dunque, i processi di qualificazione urbanistica e ambientale del tessuto produttivo provinciale (strategici perché attraverso di essi passano molte delle opportunità di introdurre e consolidare meccanismi sostenibili di crescita, di contenimento degli impatti ambientali, di tutela delle risorse naturali non riproducibili), lo sviluppo e valorizzazione delle funzioni commerciali esistenti e di progetto di rilevanza provinciale e sovracomunale, l'azione di contrasto della concorrenza fra i Comuni per poter attrarre nuovi insediamenti di carattere sovracomunali (perequazione territoriale), l'applicazione della perequazione urbanistica negli strumenti urbanistici comunali, quest'ultima vista come uno strumento per rimediare agli scompensi che il processo di urbanizzazione e l'insediamento di attività e funzioni – indotte dagli stessi piani – producono sul territorio. La perequazione – così come discende dalla Lur 20/2000 – non solo intende sostenere l'obiettivo di equità nell'omogeneo trattamento delle proprietà interessate dalle scelte di piano, ma anche di garantire il recupero in forma di vantaggio pubblico della valorizzazione eccedente la quota parte che occorre riconoscere alla proprietà per rendere attivabile l'iniziativa di trasformazione prevista.

La perequazione diventa a questo punto un tassello importante non solo nella trasformazione dei rapporti tra i diversi attori dei processi di cambiamento del sistema insediativo, ma anche un delicato e rilevante dispositivo di governo con il quale è possibile misurare anche la capacità di un'istituzione di saper effettivamente indirizzare processi che in molti casi e da molto tempo sfuggono a qualunque forma di coordinamento e controllo.

## AREE PRODUTTIVE ECOLOGICAMENTE ATTREZZATE (APEA)

Indicatore <b>40</b>	Numero degli strumenti urbanistici comunali (PSC) approvati in coerenza con le <i>Linee guida per la progettazione delle APEA</i> per la predisposizione di POC/PUA
Ambito di osservazione	Processi di qualificazione urbanistica e ambientale del tessuto produttivo provinciale
Descrizione	L'art. 9.3 del PTCP definisce le prestazioni di un'area produttiva ecologicamente attrezzata (APEA). Le caratteristiche di APEA sono poi state oggetto di un approfondimento specifico condotto dalla Provincia di Bologna che ha portato alla redazione delle <i>Linee Guida per la realizzazione e gestione di APEA</i> . La Provincia in sede di Accordo Territoriale ha rettificato quanto contenuto nel PTCP e ha imposto che solo gli ambiti sovracomunali di sviluppo abbiano le caratteristiche di APEA.
Risultato	17 PSC, dei 28 approvati, contengono indicazioni per le APEA, 10 prescrivono il progressivo recupero e riqualificazione del tessuto produttivo esistente e i rimanenti 7 si limitano ad imporre requisiti di qualità ai nuovi insediamenti. Si precisa che 11 PSC approvati non contengono alcuna indicazione in merito non avendo quei territori comunali alcun ambito sovracomunale di sviluppo. Altri PSC sono stati approvati prima dell'approvazione dell'Atto di indirizzo della Regione Emilia-Romagna e prima dell'approvazione delle <i>Linee Guida</i> della Provincia.
Commento	Il risultato evidenzia come l'obiettivo di dare qualità agli insediamenti industriali sia stato ormai condiviso dal territorio e come il linguaggio ed i contenuti espressi nelle <i>Linee Guida</i> della Provincia di Bologna siano stati assunti come denominatore comune per affrontare tale tematica. Tuttavia si evidenziano alcuni aspetti critici: l'assenza di risultati concreti spendibili come casi pilota, la quasi totale assenza (sia nel PTCP che nei piani urbanistici comunali) di una vera e solida strategia volta alla riqualificazione dei siti esistenti.
Suggerimento	Proseguire un'attenta attività di monitoraggio rispetto al recepimento nei PSC della politica APEA e rispetto all'effettiva efficacia di tale politica nella fase attuativa. A tal fine prevedere momenti di confronto con i Comuni nell'ambito dei quali verificare lo stato d'attuazione della politica APEA sul territorio e valutare l'eventuale necessità di un aggiornamento dello strumento <i>Linee Guida APEA</i> .

AREE PRODUTTIVE ECOLOGICAMENTE ATTREZZATE (APEA)	
Indicatore <b>41</b>	Numero di delibere della Giunta Provinciale di conferimento della certificazione di APEA
Ambito di osservazione	Processi di qualificazione urbanistica e ambientale del tessuto produttivo provinciale
Descrizione	Attraverso le <i>Linee Guida</i> ed il collegato sistema di valutazione, la Provincia ha potuto declinare in maniera più oggettiva quanto disposto dall'art. 9.3 del PTCP. Le <i>Linee Guida</i> sono state utilizzate come strumento valutativo nel processo di approvazione dei PUA. All'avvenuta verifica del rispetto delle <i>Linee Guida</i> , il riconoscimento della qualifica di APEA si è formalmente espresso con un apposito atto di Giunta.
Risultato	4 Delibere della Giunta Provinciale (relative ai progetti di Ponte Rizzoli, Tavernelle, Cento di Budrio, San Carlo).
Commento	In 3 casi su 4 il riconoscimento APEA è stato inserito nell'ambito di una procedura autorizzativa prevista dalla Lur 20/2000. Solo in un caso (San Carlo) il riconoscimento di qualifica APEA è avvenuto al di fuori di una procedura urbanistica disciplinata dalla legge. Uno degli aspetti sicuramente più critici è la necessità di utilizzare le <i>Linee Guida</i> come strumento valutativo. Oltre alla difficoltà di individuare parametri oggettivi per attestare il raggiungimento di "qualità", l'elemento che più di altri richiede attenzione nel perseguimento del presente obiettivo è quello di concepire le <i>Linee Guida</i> come strumento di supporto e non come una normativa prestazionale rigida ed univoca. Bisogna inoltre sottolineare che i risultati raggiunti hanno riguardato unicamente il tema della progettazione <i>ex novo</i> : non si registrano risultati significativi nel caso di eventuali ampliamenti di riqualificazione dell'esistente.
Suggerimento	Trattandosi di un tema sperimentale, che non rientra nelle competenze istituzionali dell'ente, occorre investire sul fronte della comunicazione e formazione reciproca con i tecnici comunali e con gli addetti ai lavori, oltre che su un costante aggiornamento e miglioramento dello strumento delle <i>Linee Guida</i> .

AREE PRODUTTIVE ECOLOGICAMENTE ATTREZZATE (APEA)	
Indicatore <b>42</b>	Numero progetti in corso volti alla riqualificazione del tessuto produttivo esistente
Ambito di osservazione	Processi di qualificazione urbanistica e ambientale del tessuto produttivo provinciale
Descrizione	Fra gli obiettivi dichiarati del PTCP di qualificazione del tessuto produttivo, assumono rilevanza sia l'intervento per la riqualificazione delle aree produttive esistenti sia il conseguimento di elevate prestazioni dei nuovi ampliamenti. L'attuazione di queste indicazioni incontra evidenti difficoltà su molteplici fronti: tecnologico, economico e culturale. La riqualificazione si presenta però cruciale per il raggiungimento, in particolare, degli obiettivi europei in tema di risparmio energetico, per i quali la Provincia è impegnata in alcuni progetti a fornire un supporto tecnico e progettuale per sostenere in specifici casi possibili azioni di riqualificazione dell'immenso patrimonio di edilizia industriale esistente.
Risultato	Numero progetti in corso: 4 (EnergiaApea, Microkyoto imprese, Bargellino, Interporto).
Commento	Pur nel rispetto delle proprie competenze anche la Provincia è chiamata a fornire il proprio contributo rispetto al tema della riqualificazione. I progetti a cui finora ha lavorato, per il ritorno che hanno avuto e per le riflessioni che hanno determinato, dimostrano da un lato l'importanza di tale azione di supporto ma dall'altro dimostrano l'insufficienza di un'azione di carattere analitico, tecnico e culturale se non accompagnata da una reale e concreta strategia politico-economica e territoriale che supporti (incentivandola) la scelta di riqualificare piuttosto che costruire <i>ex novo</i> , soprattutto quando non si è in presenza di una reale domanda di nuova edilizia produttiva. A questo proposito si rimanda a quanto detto nelle schede precedenti riferite allo sviluppo degli ambiti produttivi.
Suggerimento	Risulta necessario nelle prossime fasi di attuazione del PTCP che la strategia individuata venga perseguita con maggior determinazione sia nel concludere i processi attivati – facendoli diventare casi pilota a fornendo ad essi la massima risonanza possibile – sia nel promuovere nuove azioni di riqualificazione del tessuto produttivo.

AREE COMMERCIALI ECOLOGICAMENTE ATTREZZATE (ACEA)	
Indicatore <b>43</b>	Numero degli strumenti urbanistici comunali (PSC) approvati che hanno assunto le determinazioni del PTCP in materia di qualificazione energetico-ambientale e formale delle strutture commerciali
Ambito di osservazione	Sviluppo e valorizzazione delle funzioni commerciali esistenti e di progetto di rilevanza provinciale e sovracomunale
Descrizione	Il PTCP, con il fine di contenere gli impatti ambientali e territoriali prodotti dagli insediamenti commerciali di rilevanza "sovracomunale" e "provinciale", stabilisce alcuni criteri per la realizzazione delle nuove strutture e per la riqualificazione di quelle esistenti: prevenzione di forme di inquinamento, limitata produzione di rifiuti e recupero, contenimento energetico, mobilità sostenibile, contenimento dell'impermeabilizzazione del suolo e livelli di elevata qualità formale delle strutture commerciali. Le <i>Linee Guida ACEA – ALLEGATO N</i> , forniscono invece la <i>check-list</i> di specifici obiettivi e azioni per orientare le scelte politiche, progettuali e gestionali. Spetta al PSC, in linea con il PTCP, definire e controllare la qualificazione energetico-ambientale e formale delle strutture commerciali di rilevanza sovracomunale e provinciale esistenti e di previsione.
Risultato	5 PSC Dei 22 PSC approvati, solo 5 PSC hanno previsto specifiche norme per il raggiungimento dei requisiti di qualificazione energetico-ambientale e formale delle strutture commerciali, in attuazione del POIC.
Commento	5 PSC redatti in coerenza con le indicazioni di qualificazione energetico-ambientale del PTCP, sono quelli dei Comuni di: San Pietro in Casale, Malalbergo, Pieve di Cento, Baricella, Castelmaggiore. Va rilevato i PSC che non hanno recepito il PTCP sono strumenti approvati antecedentemente o in concomitanza con il POIC. Solo il PSC del Comune di Molinella, tra quelli approvati dopo l'entrata in vigore del POIC, nonostante la presenza di un insediamento di medie strutture di rilevanza sovracomunale, non ha recepito le indicazioni del PTCP.
Suggerimento	In sede di POC e successive varianti ai PSC è necessario richiedere il recepimento degli indirizzi e direttive del PTCP in materia di qualificazione energetico-ambientale e formale delle strutture commerciali di rilevanza sovracomunale o provinciale esistenti e di previsione.

### AREE COMMERCIALI ECOLOGICAMENTE ATTREZZATE (ACEA)

Indicatore <b>44</b>	Numero degli strumenti urbanistici comunali (RUE) approvati che hanno assunto le determinazioni del PTCP in materia di qualificazione energetico-ambientale e formale delle strutture commerciali per la predisposizione di POC/PUA
Ambito di osservazione	Sviluppo e valorizzazione delle funzioni commerciali esistenti e di progetto di rilevanza provinciale e sovracomunale
Descrizione	<p>Il PTCP (art. 9.5 p.to 12 comma 4) prevede che l'autorizzazione all'apertura delle nuove strutture di rilevanza sovracomunale e provinciale sia subordinata al rispetto di alcune specifiche condizioni: le valutazioni degli impatti ambientali prodotti dagli interventi devono sviluppare i contenuti richiesti dalle schede tecniche di indirizzo di cui alla DGR 1705/2000 e dalle specifiche azioni di analisi indicate all'interno delle <i>Linee Guida ACEA</i>; deve essere predisposto il "manuale d'uso e manutenzione dell'edificio" da allegare ai documenti per la richiesta di agibilità dell'edificio commerciale; tutte le azioni con "priorità 1" individuate all'interno delle <i>Linee Guida ACEA</i> devono risultare soddisfatte. Le medesime condizioni devono essere garantite nei casi di ristrutturazione con ampliamento oltre il 20% delle grandi strutture di vendita.</p> <p>Il PTCP indica, inoltre, i parcheggi pluripiano o interrati a servizio degli insediamenti commerciali di rilevanza provinciale o sovracomunale, quale soluzione cui ciascun nuovo intervento dovrà conformarsi.</p> <p>Spetta al RUE recepire tali condizioni per la predisposizione di POC e PUA.</p>
Risultato	2 PSC su 5 di quelli che presentano aspetti di coerenza con la disciplina del POIC.
Commento	Rispetto ai 5 PSC che hanno richiamato nell'apparato normativo la disciplina del POIC in tema di qualificazione energetico-ambientale delle strutture commerciali, solo in due casi – Castel Maggiore e San Pietro in Casale – sono state recepite nel RUE le specifiche condizioni previste dal PTCP per l'autorizzazione all'apertura delle medie strutture di vendita di rilevanza sovracomunale.
Suggerimento	Richiamare negli strumenti attuativi che la Provincia è tenuta a valutare, il tema del rispetto alle condizioni urbanistico-architettoniche previste dal PTCP per le nuove strutture di rilevanza sovracomunale.

**AREE COMMERCIALI ECOLOGICAMENTE ATTREZZATE (ACEA)**

Indicatore <b>45</b>	Numero di delibere di Giunta Provinciale che hanno conferito la certificazione di ACEA (ai sensi delle <i>Linee Guida</i> )
Ambito di osservazione	Sviluppo e valorizzazione delle funzioni commerciali esistenti e di progetto di rilevanza provinciale e sovracomunale
Descrizione	Il PTCP al p.to 13 dell'art. 9.5 indica caratteri e requisiti dell'AREA COMMERCIALE ECOLOGICAMENTE ATTREZZATA (ACEA): una struttura commerciale che presenti oltre al rispetto delle condizioni poste dal PTCP in tema di qualificazione energetico-ambientale e formale delle strutture commerciali, elevate dotazioni e prestazioni ecologico-ambientali. Tale qualifica viene riconosciuta in sede di rilascio dell'autorizzazione commerciale nei casi di nuove strutture di rilevanza provinciale o ristrutturazione di quelle esistenti, sulla base di un apposito sistema di valutazione messo a punto dalla Provincia.
Risultato	Non essendo stato ancora completata la redazione di un sistema di certificazione provinciale, la Giunta Provinciale non ha emesso delibere che certifichino lo <i>status</i> di ACEA.
Commento	Il riferimento alla qualifica ACEA al momento è del tutto teorico in quanto non è stato ancora messo a punto il relativo sistema di valutazione "ufficiale", pertanto va valutato se tenerlo come indicatore di lungo periodo o, al momento, eliminarlo.
Suggerimento	Dal valore dell'indicatore è possibile dedurre la necessità che venga data attuazione all'impegno preso con il POIC relativamente alla definizione da parte della Provincia del sistema di valutazione delle ACEA.

SVILUPPO COMMERCIALE	
Indicatore <b>46</b>	Mq. di superficie di vendita autorizzata attraverso le Conferenze dei Servizi (ex art. 11 L.R. 14/1999) rispetto alla quota programmata con il <i>range di variazione</i> )
Ambito di osservazione	Sviluppo e valorizzazione delle funzioni commerciali esistenti e di progetto di rilevanza provinciale e sovracomunale
Descrizione	<p>Il PTCP, ai sensi della Deliberazione del Consiglio Regionale n. 1410 del 29 febbraio 2000, stabilisce la programmazione temporale dell'incremento massimo della superficie di vendita per le grandi strutture commerciali, a cui attenersi in sede di rilascio di autorizzazioni.</p> <p>Per il triennio 2009-2012 il PTCP ha stabilito che potranno essere rilasciate autorizzazioni commerciali per grandi strutture di vendita nel territorio della provincia di Bologna, nella seguente misura massima:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• per le grandi strutture alimentari, mq. 10.000 mq. di superficie di vendita;</li> <li>• per le grandi strutture non alimentari, mq. 76.000 di superficie di vendita.</li> </ul>
Risultato	<p>Sul territorio provinciale, dall'approvazione del Piano ad oggi, sono state rilasciate complessivamente due autorizzazioni commerciali delle quali una relativa all'ampliamento di una struttura esistente (MOP di Crespellano: 813 mq. complessivi, di cui 297,6* computati in range di variazione). Rispetto alle nuove previsioni commerciali introdotte dal POIC, considerato il periodo di osservazione relativamente breve, è stato portato a termine un unico procedimento autorizzativo relativo all'area Ex Asam nel Comune di Bologna, con il quale sono stati autorizzati complessivamente 14.499 mq di superficie di vendita.</p> <p><i>*Corrispondenti alla quota eccedente il 20% della superficie di vendita autorizzata ai sensi del p.to 11 art. 95 del PTCP.</i></p>
Commento	<p>Considerati gli 86.000 mq di superficie di vendita complessivamente programmati per il triennio (<i>range di variazione</i>), a seguito del rilascio delle due autorizzazioni commerciali, i mq di superficie di vendita attualmente disponibili ammontano pertanto a 71.203,4 (82,8% del <i>range</i> totale) di cui 5.501 mq da destinare al settore alimentare e 65.702,4 mq al settore non alimentare.</p> <p>Nei due anni di attuazione del POIC è stato "consumato" il 17,2% del <i>range di variazione</i> programmato, pari al 45% di quello destinato al settore alimentare ed al 13,5% di quello del settore non alimentare.</p>

**Suggerimento**

I principi sui quali si basa la strategia d'azione individuata dal PTCP appaiono ancora validi seppur non ancora pienamente confermati dall'indicatore utilizzato. Se da un lato quindi si suggerisce di continuare nella sua attuazione dall'altro si rende necessario un puntuale monitoraggio per valutare il processo di attuazione e soprattutto i risultati in termini di coerenza degli interventi alle prescrizioni del PTCP, quindi la capacità della Provincia di stimolare la cooperazione tra i comuni e la copianificazione tra di diversi enti territoriali.

PEREQUAZIONE TERRITORIALE	
Indicatore <b>47</b>	Numero di fondi di compensazione istituiti per ambiti produttivi
Ambito di osservazione	Contrastare la concorrenza fra i Comuni in materia insediativa in ambito sovracomunale. Assicurare le risorse per la qualificazione degli ambiti produttivi e per la realizzazione di infrastrutture e servizi di interesse comune
Descrizione	Nel PTCP la perequazione territoriale determinata in sede di Accordo Territoriale è definita come lo strumento necessario al fine di sostenere il principio della selezione territoriale (che concentra la localizzazione dei nuovi insediamenti negli ambiti produttivi sovracomunali suscettibili di sviluppo) e di condividere tra Enti locali i risvolti economici e finanziari delle scelte territoriali concordate. È inoltre individuata come il principale strumento di finanziamento pubblico per supportare la realizzazione delle APEA e delle infrastrutture necessarie per la sostenibilità territoriale, utilizzando le risorse derivanti ai comuni dagli oneri di urbanizzazione, secondari e terziari, e dalle imposte sui nuovi insediamenti produttivi. La perequazione si attua con l'attivazione del fondo di compensazione.
Risultato	4 Fondi di compensazione attuati (Unione Reno Galliera, Ambito San Carlo, Associazione Valle dell'Idice, Unione Terre di Pianura).
Commento	Il risultato, considerando il numero di Comuni coinvolti (19) ed il percorso innovativo intrapreso per raggiungerlo, può essere ritenuto positivo. Non deve però essere trascurato il fatto che dei 4 fondi istituiti solo il fondo relativo all'ambito San Carlo è stato poi attivato in termini di effettivi capitoli di Bilancio. Questo "stop" è senz'altro dipeso in larga parte dalla crisi dell'edilizia (essendo gran parte delle entrate derivanti da nuovi ampliamenti), ma è anche indice della necessità di investire ulteriori sforzi per conseguire il reale raggiungimento di questo obiettivo.
Suggerimento	In futuro si renderà necessario che il numero dei fondi venga incentivato non solo come segnale di sostegno allo sviluppo dell'insediamento di nuove attività produttive, ma anche come strategia per l'eliminazione di squilibri territoriali e miglioramento delle condizioni di localizzazioni di attività economiche nel territorio provinciale.

PEREQUAZIONE TERRITORIALE	
Indicatore <b>48</b>	Numero di Accordi Territoriali in cui sono previste opere di compensazione
Ambito di osservazione	Contrastare la concorrenza fra i Comuni in materia insediativa in ambito sovracomunale. Assicurare le risorse per la qualificazione degli ambiti produttivi e per la realizzazione di infrastrutture e servizi di interesse comune
Descrizione	Come già affermato, la sottoscrizione degli Accordi Territoriali prevede la definizione delle forme di compensazione per i singoli comuni per rimediare agli effetti di controllo insediativo degli ambiti produttivi di sviluppo sovracomunali, necessari per evitare la dispersione di attività produttive o di zone produttive sul territorio senza i requisiti minimi di accessibilità, dotazione infrastrutturale e di contenimento degli impatti ambientali e al contempo garantire che le nuove aree produttive siano perfettamente attrezzate per rispondere alle domande degli operatori e delle imprese. L'Accordo Territoriale diventa dunque la sede anche per dirimere eventuali conflitti interistituzionali e soprattutto delineare le linee ottimali di offerta per garantire lo sviluppo del territorio provinciale.
Risultato	<p>8 Accordi Territoriali</p> <p>Gli Accordi in cui sono state individuate tali opere sono i seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambito Produttivo il Martignone;</li> <li>• Ambito Produttivo Tavernelle (Accordo Terre d'Acqua);</li> <li>• Ambito produttivo Cento di Budrio (Accordo Terre di pianura)*</li> <li>• Nuovo polo Funzionale Imola*;</li> <li>• Polo funzionale "Zona B" di Casalecchio*;</li> <li>• Polo Funzionale Stazione FS;</li> <li>• Polo Funzionale Aeroporto;</li> <li>• Polo funzionale CAAB.</li> </ul> <p><i>(*) Per quanto riguarda le opere di compensazione previste da Accordi relativi ad insediamenti di carattere commerciale (POIC), "Zona B" Casalecchio, Cento di Budrio e Multisala Imola, occorre fare riferimento anche allo specifico indicatore 2.</i></p>

Commento	<p>Il risultato può ritenersi positivo sebbene debbano essere ribadite anche in questa sede tutte le considerazioni in merito alle difficoltà riscontrate nella fase attuativa degli Accordi (vedi indicatori relativi a APEA e ambiti produttivi).</p> <p>Più nello specifico, i casi degli Accordi Territoriali in cui sono state definite specifiche opere e non ci si è "limitati" ad indicare obiettivi e prestazioni da raggiungere nella fase attuativa (in alcuni casi le opere sono state anche quantificate nella loro parte economica), devono essere analizzati con molta attenzione. Occorre infatti capire se, soprattutto rispetto alla loro fase di controllo e monitoraggio, gli Accordi Territoriali siano più efficaci nell'una o nell'altra soluzione.</p>
Suggerimento	<p>Come già affermato, l'innovativa strategia del PTCP va perseguita nelle prossime fasi di attuazione, sia sul piano della fattiva collaborazione tra Enti Territoriali, sia per migliorare l'efficacia del PTCP nel conseguimento dei suoi obiettivi sia per rispondere alla domanda di insediamenti di imprese ed operatori economici che vogliono insediarsi nel territorio provinciale.</p>

PEREQUAZIONE URBANISTICA	
Indicatore <b>49</b>	% di PSC contenenti un modello perequativo sul totale dei piani adottati
Ambito di osservazione	Applicazione della perequazione urbanistica negli strumenti urbanistici comunali
Descrizione	Tra i PSC approvati e adottati si è calcolato quanti contengono all'interno dell'articolato normativo la definizione del modello perequativo da utilizzare nell'attuazione del piano.
Risultato	92% del totale dei PSC contenenti un modello perequativo sul totale dei piani adottati. Sui 36 PSC adottati o approvati, 33 prevedono la perequazione urbanistica.
Commento	La quasi totalità dei PSC contiene una norma specifica di definizione della perequazione urbanistica. I tre casi in cui non si è provveduto alla sua introduzione sono relativi ai primi PSC approvati (Granaglione e Porretta) o piani approvati con la procedura dello "spacchettamento" prevista all'art. 43 della Lur 20/2000 (Monghidoro).
Suggerimento	Principio ormai assodato nel governo del territorio così come proposto dalla legge urbanistica regionale a tutti gli strumenti urbanistici, la perequazione va perseguita in tutte le azioni di trasformazione del territorio. L'impegno della Provincia ad una corretta applicazione delle metodologie applicative della perequazione deve continuare soprattutto nell'adeguamento degli strumenti urbanistici precedenti alla legge regionale e non ancora rivisti con l'introduzione delle nuove disposizioni.

## PEREQUAZIONE URBANISTICA

Indicatore <b>50</b>	% di POC che applicano il modello perequativo sul totale dei piani adottati
Ambito di osservazione	Applicazione della perequazione urbanistica negli strumenti urbanistici comunali
Descrizione	Tra i POC approvati e adottati si è calcolato quanti applicano il modello perequativo definito dal PSC.
Risultato	43% del totale di POC applicano il modello perequativo sul totale dei piani adottati. Sui 14 POC adottati o approvati, solo 6 applicano la perequazione urbanistica.
Commento	Meno della metà dei POC applica la perequazione urbanistica, che pure è definita in quasi tutti i PSC.
Suggerimento	L'indicazione che emerge dalla valutazione critica del processo in corso è quella di una necessaria maggiore prescrittività dei PSC nell'imporre l'utilizzo della perequazione urbanistica nelle diverse operazioni di trasformazione del tessuto insediativo.

## 6. IL CONSUMO DI SUOLO NELLA PROVINCIA DI BOLOGNA. UN PRIMO BILANCIO

di Bruno Alampi, Alessandro Delpiano e Michelangelo Savino

### 6.1. Il consumo di suolo: una questione cruciale

Alla questione del consumo di suolo si è creduto opportuno dedicare alcune riflessioni ulteriori.

Innanzitutto, perché sul contenimento degli esiti dei processi insediativi spontanei ad alto consumo di suolo, il PTCP ha prestato attenzione sin dai suoi primi passi, soprattutto sotto il profilo qualitativo, facendone uno dei suoi obiettivi principali, quindi uno dei cardini determinanti il carattere e i contenuti di diverse azioni e politiche votate al controllo degli insediamenti, alla localizzazione delle grandi funzioni di eccellenza (considerati spesso l'innescio di ulteriori processi di urbanizzazione), al contenimento dei processi espansivi e così via.

Nonostante la "scoperta" e l'osservazione dei fenomeni dispersivi soprattutto nel sistema insediativo delle regioni del Nord Italia risalga alla fine degli anni '80 e nonostante la letteratura disciplinare sul tema abbia prodotto abbondanti resoconti, descrizioni ed interpretazioni, agli inizi dello scorso decennio apparivano davvero limitate le indicazioni su come intervenire su questi processi e con quali strumenti. Un limite probabilmente dovuto ad un giudizio incerto su quanto accadeva e stravolgeva gli assetti tradizionali della città e dava nuovi connotati ai sistemi metropolitani italiani. Si era in presenza di un fenomeno da sostenere come naturale evoluzione della crescita urbana o piuttosto un processo da contrastare perché non rientrava nei modelli teorici consolidati? O ancora, un processo spontaneo su cui non intervenire in attesa di un suo naturale progresso o esaurimento?

Le politiche urbanistiche di quegli anni in molti casi ignorano il fenomeno o lo rilevano senza però avanzare alcuna forma di azione o di regolazione. In alcuni casi, il problema che sembra porsi è di pura natura progettuale, morfo-tipologica potremmo dire.

Solo successivamente – a fronte di una crescente attenzione ai costi collettivi che questo nuovo sistema di espansione della città con un'incontrollata urbanizzazione spesso disorganica e frammentata che aggredisce margini urbani, centri piccoli e medi, territori parzialmente edificati, territori rurali non ancora scalfiti da processi urbanizzativi – la questione acquista rilievo ed una forte connotazione ambientalista. Questo nuovo modo di

intendere e vedere il processo di dispersione insediativa in termini di consumo di suolo, cioè di una risorsa naturale non riproducibile, non ha però prodotto un'immediata consapevolezza istituzionale tantomeno l'approntamento veloce di misure di controllo e contenimento dei processi di espansione dell'urbanizzato nonostante l'arresto della crescita demografica e la crisi economica. E solo negli ultimi anni strumenti urbanistici a scala territoriale e a scala comunale sembrano manifestare una certa attenzione al tema.

Nonostante le indicazioni comunitarie di ormai parecchi anni fa, infatti, maggiore sensibilità è evidente nella produzione di nuovi rapporti, restituzioni cartografiche e puntuali rilevazioni che testimoniano le dimensioni che il fenomeno ha assunto. Sono i precisi resoconti che si avvalgono anche delle informazioni che sempre più numerose Regioni e Province raccolgono nel processo di attuazione dei loro strumenti urbanistici e che permettono una più attenta descrizione del fenomeno in corso su tutto il territorio nazionale.

Il noto "Primo Rapporto 2009" dell'Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo del Politecnico di Milano e il più recente rapporto FAI e WWF "TERRA RUBATA. Viaggio nell'Italia che scompare" illustrano in modo esaustivo come quella che a molti appariva come una questione marginale in realtà sia diventata una problematica complessa, ricca di implicazioni, connessa a diversi processi di natura sociale ed economica con impatti significativi non solo sull'ambiente e sul territorio ma soprattutto sugli scenari di sviluppo e sugli assetti futuri dei grandi sistemi urbani e non solo.

In questa prospettiva, il PTCP di Bologna si inserisce come una delle prime esperienze nelle quali alla presa d'atto del cambiamento delle dinamiche e dei caratteri dei sistemi insediativi segue il tentativo di definire una strategia chiara e coerente per combattere il consumo di suolo, da intendere non come un obiettivo retorico ed evocativo ma piuttosto come la ragione di una decisa svolta nella pianificazione territoriale (seppure avviata già dalla Lur 20/2000) e di un radicale cambiamento delle modalità di governo del territorio.

Il tema del consumo di suolo diventa l'occasione non solo per rimediare agli effetti "perversi" o comunque inattesi delle politiche territoriali (impuntando ad essi la dispersione e gli squilibri territoriali) ma anche l'occasione per provare ad avanzare un disegno territoriale innovativo da realizzare con approcci, strumenti e relazioni interistituzionali diverse dal passato.

In questa ottica, come si vede, il consumo di suolo si trasforma in una questione cruciale e per diversi motivi:

- innanzitutto per gli effetti che il controllo sul consumo di suolo – condotto con strumenti non solo regolativi e limitativi ma anche attraverso processi di compensazione e di incentivo – può avere sulla salvaguardia di un territorio che per diversi aspetti appare fragile (fragile per lo stato delle risorse naturali, per il sistema idrogeologico compromesso dopo il faticoso equilibrio conquistato nel

passato, ma anche per la sua totale incapacità di resistenza all'aggressività dei processi insediativi spontanei indotti dal mercato);

- perché attraverso il contenimento del consumo di suolo, per come è stato strutturato il PTCP e il quadro dei suoi obiettivi – è possibile misurare la forza del piano nel riuscire ancora a indirizzare i diversi processi che usano, consumano e trasformano il territorio, di interpretare la domanda delle imprese e dei cittadini e di riuscire a dare loro una risposta adeguata ed efficace, di poter incidere significativamente sugli stili di vita e sulle abitudini di quanti vivono e usano il territorio migliorandone la qualità ma riuscendo a ridurre i costi (collettivi, ambientali, ecc.);
- perché si misura la capacità della Provincia di attuare il suo piano e di garantirne la coerenza e soprattutto – avendo il PTCP individuato nella copianificazione e nella concertazione il percorso privilegiato per l'attuazione del piano rispetto al processo tradizionale autoritativo considerato ormai obsoleto e inefficace – la forza della Provincia di promuovere forme di accordo tra i diversi enti territoriali e tutte le istituzioni pubbliche coinvolte nel governo del territorio. Si tratta di processi lunghi, incrementali, spesso logoranti, con elevati costi politici nei quali possono venir messi in discussione ruoli, competenze, obiettivi e azioni. L'abilità nel condurre a termine questi processi mantenendo fissi obiettivi e strategie, promuovendo la condivisione e spingendo tutti i partecipanti alla cooperazione è divenuta oggi un banco di prova determinante per i politici come per i tecnici di un ente nel compimento della sua missione istituzionale.

Dai problemi di consumo di suolo come si evince dalla poche considerazioni avanzate si passa dunque ai problemi di governo del territorio in un momento che registra la debolezza degli strumenti di pianificazione ma in molti casi anche la crisi di molte istituzioni a cui la contrazione drastica di risorse spendibili su e per il territorio ha eroso poteri, autorità e credibilità. Questo spiega non solo quindi l'attenzione al tema che il PTCP ha sempre manifestato, ma anche perché a questo tema il presente Bilancio abbia voluto dedicare un così specifico approfondimento.

### 6.1.1. I modelli di rappresentazione del consumo di suolo nel nostro paese

Nel nostro paese, negli anni più recenti, è cresciuto l'interesse per lo studio del fenomeno del consumo del suolo riferito alle superfici di suolo naturale e agrario trasformate dall'urbanizzazione e dall'infrastrutturazione del territorio. Questo interesse ha trovato un ulteriore stimolo nei risultati dell'indagine sull'uso e la copertura del suolo LUCAS, promossa da Eurostat per 23 paesi europei (tutti i membri dell'Unione Europea ad esclusione di Bulgaria, Romania, Malta e Cipro), che consente di comparare le caratteristiche del consumo di suolo nei diversi paesi attraverso l'osservazione diretta di punti selezionati sul territorio a partire da una griglia spaziale di 2 km di lato<sup>8</sup>.

Questa analisi di tipo comparativo, elaborata nel 2009 ma in continuo aggiornamento, attesta per l'Italia una copertura artificiale pari al 7,3% del totale, contro il 4,3% della media dei 23 paesi membri dell'Unione Europea, che è compatibile con le caratteristiche demografiche ed economiche, ma anche con alcune specificità negative nell'uso del territorio per fini residenziali e produttivi del nostro paese. Ai primi posti di questa classifica si collocano i Paesi Bassi (con il 13,2%), il Belgio (con il 9,8%), il Lussemburgo (con il 7,4%); seguono l'Italia, la Germania (con il 6,8%) e il Regno Unito (con il 6,7%).

Per quel che riguarda la rilevazione del fenomeno nel nostro paese, lo studio fa emergere tre questioni fondamentali:

1. la mancanza di dati, aggiornati ed affidabili, sul consumo e sulla disponibilità di suoli liberi a livello nazionale e, nei casi in cui regioni ed enti locali abbiano provveduto a dotarsi in maniera autonoma di tali coperture cartografiche, il rilevamento e l'interpretazione dei dati sull'uso del suolo è reso molto difficoltoso dalla mancanza di un sistema di codificazione omogeneo che permetta di effettuare confronti coerenti;
2. la mancata acquisizione nel vigente sistema normativo del valore di "bene comune" che il suolo dovrebbe assumere soprattutto in riferimento alla non reversibilità delle trasformazioni che comportano la dissipazione della risorsa suolo e dei riflessi che le trasformazioni d'uso del suolo determinano sulla sfera economica e sul funzionamento delle organizzazioni sociali;
3. la mancanza di dispositivi normativi che consentano, anche in caso di buona conoscenza qualitativa e quantitativa del fenomeno a livello territoriale, di trasformare tale conoscenza in obiettivi di riduzione dei consumi di suolo contenuti negli strumenti di governo del territorio, quali ad esempio la "legge Merkel" sulla limitazione del consumo di suolo, vigente in Germania dal 1998;

<sup>8</sup> Cfr. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/lucas/introduction>

4. una pluralità di soggetti ed istituzioni nel nostro paese che nel corso degli anni più recenti hanno sviluppato alcuni modelli di rappresentazione e proposto alcune linee di azione finalizzate a quantificare ed a limitare il consumo di suolo che non sempre però restituiscono un quadro univoco dei caratteri e delle dinamiche del fenomeno.

Per quel che riguarda la rilevazione e l'analisi del fenomeno di consumo del suolo in Italia, vale la pena accennare brevemente alle fonti a cui è possibile fare riferimento per uno studio attento delle questioni inerenti il consumo di suolo.

a. L'ISTAT

L'Istituto Nazionale di Statistica ha avviato una sperimentazione, attraverso strumenti GIS, di integrazione dei dati cartografici provenienti dalle basi territoriali aggiornate dall'Istituto in occasione del censimento 2011 con i dati provenienti dal cosiddetto "Progetto Refresh" (2009), che l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) elabora per le sue finalità istituzionali a livello di particella catastale. Attraverso l'utilizzo di procedure mirate e l'integrazione di altre fonti pubbliche o interne all'Istituto, in questa sperimentazione sono state realizzate carte semplificate di uso del suolo nelle province di Viterbo e Parma, riclassificate secondo lo standard internazionale della legenda Corine Land Cover (CLC). Tale attività si inserisce a fianco della mappatura tematica delle località abitate effettuata su tutto il territorio nazionale con aggiornamento a cadenza decennale in occasione dei censimenti della popolazione. Tale metodologia, ripartendo ogni singolo comune in centri, nuclei abitati, località produttive e case sparse, definisce il dettaglio dell'evoluzione dell'edificazione intervenuta attraverso il confronto con le basi territoriali dei censimenti precedenti.

b. L'Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo

L'Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo è una iniziativa promossa dal Politecnico di Milano, dall'INU e da Legambiente ed ha la finalità di raccogliere dati sui volumi costruiti e sulle coperture dei suoli nelle diverse province e regioni e di definire metodi ed indicatori comuni per il monitoraggio dei consumi di suolo<sup>9</sup>.

L'Osservatorio ha già prodotto due rapporti annuali sui consumi di suolo, per gli anni 2009 e 2010, e sta elaborando un progetto di ricerca sui criteri, metodi e procedure per il rilevamento dei consumi di suolo su base comunale articolato sulle seguenti attività ed obiettivi:

1. concorrere alla definizione e alla codifica di criteri, definizioni e procedure di

9 Cfr. [http://www.inu.it/attivita\\_inu/ONCS.html](http://www.inu.it/attivita_inu/ONCS.html)

- misurazione del “consumo di suolo”;
- sviluppare uno strumento per la contabilità e l'*accountability* dell'uso del suolo applicabile nei comuni lombardi;
  - definire modalità descrittive e interpretative delle caratteristiche territoriali del consumo di suolo, a partire da una lettura qualitativa del fenomeno, finalizzate alla definizione di linee d'azione locale;
  - determinare percorsi e momenti pubblici di confronto interdisciplinare sul “significato” del suolo e della sua conservazione.

c. L'Agenda di Bologna

L'Agenda di Bologna è un documento sottoscritto il 27 gennaio 2012 dagli Assessori Regionali alla Pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistica del Tavolo Interregionale per lo Sviluppo Territoriale Sostenibile dell'Area Padano-Alpino-Marittima (Regioni Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna e delle Province Autonome di Bolzano e Trento) al fine di perseguire i seguenti obiettivi:

- il contrasto alla dispersione insediativa;
- l'attuazione della Convenzione Europea per il Paesaggio e dell'Agenda Territoriale dell'UE 2020 assunta dai Ministri alla Pianificazione e allo Sviluppo Territoriale degli Stati membri;
- l'attuazione dei protocolli relativi alla “pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile” e alla “protezione della natura e tutela del paesaggio” della Convenzione delle Alpi;
- la rigenerazione delle funzioni urbane e la riqualificazione di interi comparti delle città, anche per favorire la coesione sociale;
- la qualificazione del rapporto fra insediamenti e spazio rurale e montano, tra città e reti artificiali e naturali, la valorizzazione delle aree naturali e protette in una logica di sistema, anche in relazione a biodiversità e multifunzionalità.

Nell'Agenda viene puntualizzato che il rilancio della pianificazione, come metodo di governo delle trasformazioni urbane e territoriali, richiede un necessario e urgente rinnovamento incentrato sulla semplificazione degli apparati regolamentari, sull'accelerazione delle procedure, su un sistema di *governance* istituzionale più efficiente basato sull'effettiva integrazione delle competenze che sovrintendono alla tutela e all'uso del suolo, al fine di contenerne il consumo.

Viene inoltre precisato che il consumo di suolo può essere considerato un uso irrazionale e inefficiente di una risorsa misurabile e dunque finita, come per altro già riconosciuto dalla

Commissione Europea<sup>10</sup> e che governare gli usi dello spazio rurale assume il significato di tutelare il "bene comune".

L'Agenda affida, inoltre, al Gruppo di lavoro tecnico il compito di elaborare proposte operative per perseguire gli obiettivi sopra indicati a partire dalla mosaicatura delle banche dati di uso del suolo, dalla predisposizione di un glossario per la condivisione di un linguaggio comune e dall'individuazione di criteri e indicatori comuni per il monitoraggio dei fenomeni legati all'uso/copertura del suolo già definiti e riferiti ad un certo numero di temi prioritari, tra i quali:

- lo sviluppo di un sistema di conoscenze condiviso sulle dinamiche e sui fenomeni legati all'uso del suolo;
- l'analisi dei costi e dei vantaggi delle trasformazioni territoriali per comprendere quali siano le ragioni e le condizioni che sottendono alle dinamiche insediative;
- la definizione di politiche condivise, declinabili in azioni di livello regionale o provinciale, per contrastare la dispersione insediativa e garantire l'uso sostenibile del suolo, volte a preservare questa risorsa e a contenerne progressivamente il consumo, favorendo il riuso ed il recupero delle aree già urbanizzate e promuovendo un modello di città compatta.

## **6.2. Le politiche di contrasto alla dispersione insediativa del PTCP della Provincia di Bologna**

La Provincia di Bologna si è posta il problema degli effetti territoriali dei processi insediativi caratterizzati da una prevalente dispersione e dalla forte incidenza di un urbanizzato a bassa densità e del conseguente consumo di suolo, a partire dalle indagini conoscitive condotte per la costruzione del *Quadro conoscitivo* del PTCP. Le analisi che avrebbero poi dato una forte connotazione al PTCP muovevano da tre principali questioni che si intendevano esplorare:

- innanzitutto, le modalità con cui il territorio bolognese fosse stato investito dal fenomeno della dispersione insediativa;
- quindi la verifica dell'esistenza di una relazione tra "forma" dell'insediamento e costi per la collettività conseguenti al funzionamento del sistema insediativo;
- ed infine, l'eventuale riscontro dell'esistenza di una relazione tra le caratteristiche dei centri urbani e il consumo di mobilità, i suoi caratteri, i suoi costi, i suoi effetti sull'ambiente.

<sup>10</sup> Vedi Comunicazione COM(2006) 231 "Strategia tematica per la protezione del suolo" e Direttiva COM(2006) 232 "Istituzione di un quadro per la protezione del suolo e modifica della Direttiva 2004/35/CE".

Era evidente a quanti si accingevano a studiare nel complesso le trasformazioni del sistema insediativo della Provincia di Bologna che lo sviluppo urbano dell'area bolognese si fosse trasformato nei passati decenni con dinamiche intense di dispersione degli insediamenti, molto simili ai fenomeni che avevano interessato altre regioni italiane e molte città europee con caratteri morfologici assimilabili in varie nazioni del cosiddetto "mondo sviluppato". Un fenomeno che all'inizio sembra trovare diversi nomi e diverse classificazioni ma che successivamente viene indicato universalmente come *urban sprawl*, manifestazione di "diffusione insediativa" che l'Agenzia Europea dell'Ambiente (EEA) ha definito come "il modello fisico di espansione a bassa densità delle grandi aree urbane"<sup>11</sup>.

Nello stesso rapporto, vengono evidenziati i principali effetti negativi sul territorio determinati da questo modello insediativo, dal consumo di risorse non rinnovabili all'impoverimento delle caratteristiche paesaggistiche, dalle forti pressioni sull'ambiente all'incremento della mobilità, prevalentemente, su gomma, con conseguente aumento dei consumi di energia e dell'inquinamento acustico ed atmosferico<sup>12</sup>.

Se non fossero bastati i primi studi e le prime intuitive valutazioni, il rapporto sancisce in modo formale ed istituzionale che il suolo rappresenta una risorsa limitata e non rinnovabile, che la trasformazione dei suoli ha pesanti ricadute territoriali e che questo modello di sviluppo così affermato nella società contemporanea è basato su una crescita indefinita e incontrollata dell'urbanizzazione e sul presupposto di una disponibilità illimitata delle risorse. Per quanto già nel periodo precedente all'attuale crisi economica il fenomeno della dispersione avesse iniziato a mostrare segnali evidenti di crisi (dovuti forse più ad un

11 European Environment Agency, *Urban sprawl in Europe - The ignored challenge*, EEA Report No 10/2006.

12 Gli aspetti che vengono coinvolti direttamente ed indirettamente dalla conversione urbana dei suoli sono complessivamente i seguenti:

Sfera economico-energetica:

- diseconomie dei trasporti.
- sperperi energetici;
- riduzione delle produzioni agricole.

Sfera idro-geo-pedologica:

- destabilizzazione geologica;
- irreversibilità d'uso dei suoli;
- alterazione degli assetti idraulici ipo ed epigei.

Sfera fisico-climatica;

- accentuazione della riflessione termica e dei cambiamenti climatici;
- riduzione della capacità di assorbimento delle emissioni;
- effetti sul sequestro del carbonio;
- propagazione spaziale dei disturbi fisico-chimici.

Sfera eco-biologica

- erosione fisica e la distruzione degli habitat;
- frammentazione ecosistemica;
- distrofia dei processi eco-biologici;
- penalizzazione dei servizi ecosistemici dell'ambiente;
- riduzione della «resilienza» ecologica complessiva.

Cfr. Bernardino Romano, "Una proliferazione urbana senza fine", in FAI – WWF, *Terra Rubata. Viaggio nell'Italia che scompare*, 2012.

rallentamento della produzione edilizia e dei redditi delle famiglie che ad una sua crisi), oggi diverse ragioni contingenti (fra tutti la riduzione drastica della spesa pubblica e quindi l'impossibilità di dotare i territori dei necessari servizi e delle indispensabili infrastrutture per favorire questa dispersione delle residenze sul territorio) impongono un ripensamento del modello che deve obbligatoriamente confrontarsi con l'evidenza che le risorse, in primo luogo quelle territoriali, sono limitate e che il loro utilizzo deve avvenire in maniera maggiormente responsabile.

In questo clima culturale e con questa consapevolezza politica, nell'ambito degli studi preparatori del PTCP era emersa l'esigenza di definire prioritariamente le caratteristiche qualitative e quantitative del fenomeno della dispersione insediativa a livello territoriale e di conseguenza individuare le strategie generali per la definizione di un assetto territoriale orientato a definire modalità di sviluppo dei diversi territori differenziate sulla base delle differenti caratteristiche.

Dopo circa cinque anni dall'approvazione del PTCP pare utile valutare l'efficacia delle azioni progettuali riguardo alle principali strategie e agli effetti sul territorio conseguenti l'attuazione dei piani comunali.

L'occasione di redigere il Bilancio del PTCP ha suggerito alla Provincia di Bologna, proprio per la particolare attenzione sviluppata nei confronti del fenomeno della dispersione, di approntare un sistema informativo che permettesse di valutare innanzitutto tenore e ritmi delle dinamiche insediative degli ultimi anni e quindi l'incidenza della dispersione nella trasformazione degli assetti territoriali della provincia bolognese.

Si è cercato, dunque, sulla spinta anche degli sviluppi disciplinari e della maggiore attenzione che il fenomeno ha registrato, di rispondere, sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo, a due principali questioni:

1. *quanto suolo consumiamo*, in termini di kmq che ogni anno passano da un uso agricolo o naturale ad un uso urbano, e
2. *dove lo consumiamo*, cioè quali parti del territorio provinciale sono maggiormente investite dal fenomeno.

### **6.3. Il consumo di territorio urbano e il consumo di suolo complessivo: approccio metodologico**

#### **6.3.1. Approccio metodologico relativo al consumo di territorio urbano**

Per fare questo è sembrato utile formulare le elaborazioni dei dati territoriali aggiornando il modello di rappresentazione utilizzato nella redazione del PTCP relativo al consumo di territorio urbano al fine avere un confronto con i dati storici. Si è cercato, inoltre, di dare vita ad un nuovo modello di rappresentazione del consumo di suolo, nel quale, anche sulla scorta delle più recenti esperienze in campo nazionale, si potesse definire la quantità complessiva di suolo consumato in senso più ampio comprendendo, oltre il territorio urbano, anche gli interventi nel territorio rurale, quelli relativi alle infrastrutture, alle funzioni produttive isolate, agli insediamenti sparsi, ecc...

Per rispondere, quindi, alle due domande che hanno spinto questa specifica esplorazione sul territorio, il primo passo è stato la definizione di una metodologia di analisi che avesse le seguenti principali caratteristiche: la confrontabilità con i dati territoriali storicizzati; la possibilità di replicare la rilevazione anche per i necessari aggiornamenti futuri; la definizione di una scala di rappresentazione adeguata ad una buona ed efficace rappresentazione del fenomeno ma anche ad una raffigurazione immediata, comprensibile ed agevole, visivamente adeguata, dei caratteri e delle modalità con le quali il fenomeno si caratterizza.

Questa scelta ha imposto l'esclusione dell'utilizzo di sistemi informativi di recente implementazione che vengono normalmente utilizzati per misurare il consumo di suolo, come ad esempio Corine Land Cover, preferendo piuttosto un applicativo GIS che consentisse di confrontare i dati storici di riferimento al 1955, 1980, 1993 e 2000, oltre a garantire – come detto – l'aggiornamento ai fini del Bilancio del PTCP.

Tale applicativo GIS è stato realizzato attraverso l'integrazione ed il confronto incrociato di tre diversi strumenti cartografici informatizzati: la Carta dell'Uso del Suolo elaborata dalla Regione Emilia-Romagna, il Data Base Topografico (DBT) implementato dalla Regione Emilia-Romagna e l'Ortofotopiano, relativi alle diverse date di riferimento.

Nell'analisi è stato considerato il suolo utilizzato in espansione ai centri urbani, adottando la soglia dimensionale di 100 abitanti per la pianura e di 50 per la collina/montagna, escludendo dal calcolo il consumo che avviene nel territorio agricolo, e cioè quello relativo alle case rurali, alla viabilità, agli usi urbani e industriali sparsi. Questa scelta è stata necessaria in quanto i dati storici di riferimento permettono un confronto solo per i centri urbani. Considerata la scala di dettaglio, il lavoro è stato fatto aggregando le informazioni relative a tutti i sessanta Comuni della Provincia di Bologna. Per il consumo di suolo urbano in territorio extraurbano si rimanda al paragrafo 6.3.2

### ***Il consumo di territorio urbano nella provincia di Bologna***

I risultati del lavoro sono sintetizzati nella tabella seguente (Tab. 3), nella quale i dati sul consumo di suolo per usi urbani sono indicati in kmq.

I dati numerici che vengono evidenziati consentono di approfondire le riflessioni e fare ragionamenti sulla base di fondamenti concreti che prima erano posseduti solo in parte precisando che, in considerazione del fatto che gli intervalli temporali tra le diverse rilevazioni non sono costanti, c'è la necessità, preliminarmente, di fare qualche semplificazione per rendere meglio evidenti tutte le caratteristiche della diffusione del fenomeno.

anno	1955	1980	1993	2000	2010
suolo consumato per usi urbani	25	104	176	211	234
consumo di suolo nel periodo considerato		79	72	35	23
consumo annuale nel periodo		3,1	5,5	5	2,3

Tab. 3: Il consumo di territorio urbano nella Provincia di Bologna (in kmq)

Un primo ragionamento sull'evoluzione storica del consumo di territorio urbano nella provincia di Bologna può essere fatto sui dati quantitativi relativi ai lunghi periodi. Ciò che emerge è che la superficie occupata complessivamente dai centri urbani nel periodo compreso tra il 1955 e il 1980 – che normalmente nella realtà italiana corrisponde alla fase del grande sviluppo insediativo – si è moltiplicata di ben quattro volte, passando da 25 a 104 kmq, mentre nel ventennio successivo, dal 1980 al 2000, tale superficie ha avuto un incremento pari “solo” al doppio della sua consistenza, da 104 a 211 kmq. Ragionando sui valori assoluti della crescita negli stessi periodi è, però, possibile constatare che il consumo di suolo tra il 1980 e il 2000, complessivamente 107 kmq, è stato maggiore del precedente periodo, pari a 79 Kmq.

Questo dato viene confermato anche dal consumo di suolo rilevato su base media annuale che permette di fare un ragionamento di maggiore dettaglio alla scala dei singoli rilevamenti e che vede raggiungere il valore massimo tra il 1980 e il 1993, con 5,5 kmq/anno, seguito dai 5 kmq/anno del periodo 1993-2000, mentre nel periodo del grande sviluppo il dato medio si attesta sui 3,1 kmq/anno.

I dati relativi all'ultimo periodo, tra il 2000 e il 2010 evidenziano una sostanziale

diminuzione della velocità con la quale il suolo viene consumato cui corrisponde un decremento sia in valore assoluto (23 kmq consumati complessivamente nel periodo) sia rispetto al valore medio registrato per ogni singolo anno (che corrisponde a 2,3 kmq/anno).

Il lavoro effettuato alla scala dei singoli comuni ha consentito di fornire anche elementi di dettaglio relativi a quali parti del territorio provinciale sono state maggiormente investite dal fenomeno in riferimento alle diverse caratteristiche e sensibilità del territorio, con connotazioni, pertanto, anche di livello qualitativo.

Tra le diverse analisi compiute, la modalità che si è rivelata più efficace per descrivere il fenomeno dal punto di vista, appunto, qualitativo è stata quella di aggregare le informazioni relative al consumo di territorio urbano individuando tre aree nelle quali distinguere il territorio provinciale con caratteristiche tra loro omogenee (Fig. 4):

- i comuni situati prevalentemente nella pianura nord, un territorio prevalentemente costituito da pianura alluvionale il cui equilibrio idraulico è regolato da un complesso reticolo idrografico prevalentemente artificializzato dall'opera dell'uomo, con fenomeni localizzati di difficoltà di scolo;
- i comuni situati a cavallo della via Emilia o che hanno forti interrelazioni con essa, che rappresentano la matrice storica del territorio, dove però sussistono diversi fattori limitanti lo sviluppo legati alla necessità di salvaguardare la ricarica delle falde sotterranee e di tutela degli ambiti agricoli periurbani della città capoluogo;
- i comuni prevalentemente collinari e montani, nei quali prevalgono le caratteristiche paesaggistico-ambientali e sono soggetti in misura differenziata a fenomeni di dissesto idrogeologico.

I risultati dell'analisi sono sintetizzati nella Tab. 4 seguente, nella quale i dati sul consumo di suolo per usi urbani sono indicati in kmq.

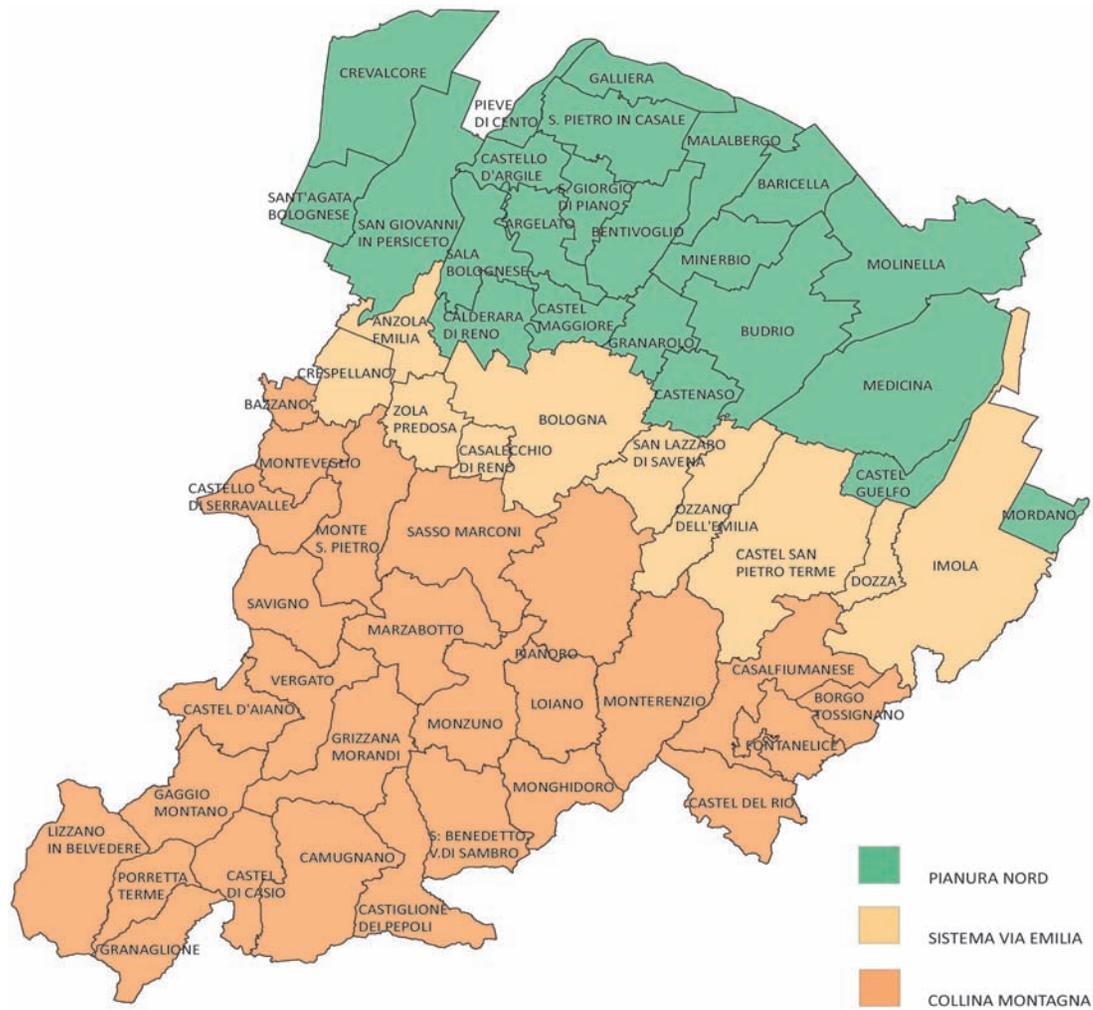


Fig. 4: Le sub-aree provinciali individuate per l'analisi

area		1955	1980	1993	2000	2010
Pianura nord	suolo urbanizzato	5	28	51	63	74
	consumo di suolo nel periodo		23	23	12	11
	consumo anno medio periodo		0,9	1,8	1,7	1,1
Sistema via Emilia	suolo urbanizzato	18	61	92	105	114
	consumo di suolo nel periodo		43	31	13	9
	consumo anno medio periodo		1,7	2,4	1,9	0,9
Collina montagna	suolo urbanizzato	2	15	33	43	46
	consumo di suolo nel periodo		13	18	10	3
	consumo anno medio periodo		0,5	1,3	1,4	0,3

Tab. 4: Il consumo di territorio urbano nelle diverse aree della provincia di Bologna (in kmq)

Le analisi effettuate hanno evidenziato in primo luogo che il peso insediativo dell'aggregazione territoriale che fa riferimento alla Via Emilia è passato progressivamente, tra il 1955 e il 2010, dal 72% al 49% di quello complessivo della provincia (da 18 a 114 kmq), e nello stesso periodo quello relativo alla pianura nord è aumentato dal 20 al 31% (da 5 a 74 kmq) e quello relativo ai comuni collinari e montani è aumentato dall'8 al 20% (da 2 a 46 kmq). A questa modifica del peso insediativo tra le diverse aree del territorio sono, ovviamente, corrisposti differenti indici di crescita che hanno avuto nell'intero periodo compreso tra il 1955 ed il 2010 differenti effetti sul suolo urbanizzato:

- nei comuni appartenenti al Sistema della Via Emilia il suolo urbanizzato è passato da 18 a 114 kmq, con un incremento di 6,4 volte;
- nei comuni della Pianura nord si è passati da 5 a 74 kmq, con un incremento di 15 volte;
- nei comuni collinari e montani il suolo urbanizzato è passato da 2 a 46 kmq, con un incremento di 23 volte, solo in parte spiegabile con i bassi livelli di urbanizzazione rilevabili nelle prime fasi del periodo analizzato.

Tra gli effetti di questa rimodulazione degli assetti insediativi va evidenziato, inoltre, che nel periodo 2000-2010 il dato sul consumo di suolo dell'aggregazione dei comuni della pianura

nord ha superato, in valore assoluto ed in valore medio annuale, quello dell'aggregazione dei comuni che fa riferimento alla Via Emilia attestandosi a 11 kmq complessivi, pari a 1,1 kmq/anno, contro 9 kmq complessivi, pari a 0,9 kmq/anno.

Complessivamente nel periodo analizzato (vedi Tab. 3), il suolo urbanizzato relativo all'intera provincia è passato da 25 a 234 kmq, con un incremento di 9,4 volte.

### ***Valutazione dei risultati dell'analisi del consumo di territorio urbano nella provincia di Bologna***

Dalle analisi effettuate, durante il periodo compreso tra il 1980 e il 2000 la provincia di Bologna fa registrare un consumo di suolo in termini quantitativi maggiori e soprattutto uno sviluppo più rapido. La lettura dei dati incrociati alla scala provinciale ed alla scala delle singole aggregazioni territoriali individuate evidenzia nell'ultimo periodo considerato, quello tra il 2000 ed il 2010, una sensibile diminuzione del trend rispetto ai quasi cinquant'anni precedenti sia in termini assoluti sia in relazione al consumo di suolo medio annuo.

Pertanto nell'ultimo periodo 2000-2010 si è consumato meno suolo, complessivamente, anche se in maniera differenziata: la maggior parte dello sviluppo insediativo è avvenuto lungo direttrici diverse da quella storica della Via Emilia, nella quale si sono collocate nel tempo le principali infrastrutture della mobilità pubblica e privata. Ciò può essere dovuto alla progressiva saturazione dell'area ma anche all'insorgere di nuove tendenze e di una diversa domanda di insediamento che sembra preferire aree meno attrezzate ma anche meno congestionate e compromesse dall'inquinamento.

Va comunque rilevata la positiva diminuzione del consumo di suolo anche se questo processo induce ad ulteriori considerazioni: questa diminuzione del consumo di suolo può essere ritenuta sufficiente e in caso contrario quali nuovi strumenti devono essere messi in atto per contenere maggiormente il fenomeno? Le strategie promosse dal PTCP sono state efficaci e vanno quindi promosse con maggiore incisività? O piuttosto bisogna individuare nuove azioni ed aggiustamenti del piano perché si inneschi una decisiva controtendenza?

Per dare una risposta soddisfacente a queste domande è necessario aggiungere che lo sviluppo insediativo, ed in particolare quello dell'ultimo decennio, è avvenuto a fronte di dinamiche demografiche (come è possibile rilevare dall'analisi degli andamenti demografici cfr. l'inquadramento demografico e le previsioni di sviluppo in Appendice) che nel territorio della nostra provincia si sono mantenute sostanzialmente stazionarie, registrando solo di recente un incremento il quale, da solo, non giustifica le quantità di crescita dell'urbanizzato rilevate. Questi progressi appaiono però ininfluenti rispetto al fenomeno demografico stesso in quanto mantengono sostanzialmente inalterata la stabilità demografica registrata nel precedente periodo, ma soprattutto non sembrano avere effetto alcuno sul processo di

consumo di suolo ad uso residenziale, sensibile piuttosto ad una domanda crescente di nuove aree da edificare, alimentata da rinnovate spinte insediative che muovono dal capoluogo verso le aree più periferiche della provincia, con sempre maggiori livelli di congestione della rete infrastrutturale: non si tratterebbe, quindi, di una nuova domanda insediativa ma piuttosto di un processo di spostamento della popolazione e di ricollocazione delle famiglie all'interno del patrimonio immobiliare. La richiesta di aree per edificare nuove residenze, oltre a essere scarsamente giustificata dal punto di vista demografico, nell'attuale ciclo economico negativo deve necessariamente confrontarsi con il fenomeno dell'invenduto immobiliare che rappresenta un problema di crescente gravità.

Infatti, nel territorio bolognese, prima della crisi, venivano realizzati mediamente 2.500 alloggi l'anno circa (di cui quasi 700 nella città capoluogo) che il mercato, in questo periodo, fa fatica ad assorbire; a fronte di questo patrimonio invenduto ed inutilizzato si acutizzano le problematiche abitative non solo delle fasce sociali più disagiate (storicamente destinatarie delle politiche pubbliche) ma anche di quella parte di classe media che ha risentito maggiormente e continua a risentire degli effetti dell'attuale crisi economica e che in molti casi sembrerebbero cercare soluzioni abitative a minor costo (in molti casi, soprattutto per la lievitazione dei prezzi del patrimonio immobiliare in affitto).

Le abitazioni realizzate, d'altro canto, per caratteristiche architettoniche e tipologiche, non servono a dare risposte abitative effettive alla domanda presente sul mercato, tantomeno alle categorie svantaggiate ma piuttosto continuano ad alimentare il tradizionale circuito della rendita fondiaria e il ciclo edilizio ed immobiliare che l'attuale crisi economica ha, però, inceppato<sup>13</sup>.

Queste considerazioni spingono ad affermare in maniera decisa che – indipendentemente dalle quantità che non sono in ogni caso irrilevanti e valutando anche l'eccellente risultato del PTCP nel contrasto della dispersione insediativa prima descritto – il decremento del consumo di suolo avvenuto nell'ultimo decennio non è sufficiente e che si rende necessario, invece, introdurre strumenti più incisivi che inducano ad un'ulteriore riduzione del consumo di suolo, spostando l'interesse del settore delle costruzioni verso la riqualificazione e sostituzione del patrimonio edilizio residenziale esistente ed inducendo (soprattutto i piani urbanistici comunali) a trovare all'interno di questo ambito la soddisfazione della quota di domanda legata al disagio abitativo, sia la quota di domanda manifestata dalla fascia medio-alta del mercato immobiliare.

---

<sup>13</sup> A questo proposito, cfr. il recente rapporto curato dal Settore Pianificazione e Trasporti della Provincia di Bologna, *Bologna Social Housing. La condizione abitativa in provincia di Bologna*, Bologna, 2012.

### 6.3.2. Il consumo di suolo complessivo nella provincia di Bologna

In continuità con il lavoro compiuto sul consumo di territorio urbano nella provincia di Bologna, si è provveduto ad effettuare un'analisi più puntuale sul resto del territorio soggetto a dinamiche meno spinte di trasformazione e ad una domanda insediativa relativamente più bassa, osservando le dinamiche in atto nel territorio rurale, nelle aree interessate dalle infrastrutture e dagli insediamenti sparsi. Questo lavoro, di cui si anticipano alcuni risultati ma che non ha ancora raggiunto una completa sistematizzazione degli strumenti di monitoraggio e valutazione, sconta innanzitutto il limite di essere stato avviato per la prima volta e di conseguenza non permette un confronto storico e la corretta ricostruzione delle dinamiche incorse nei decenni precedenti.

Ma nell'ottica, come abbiamo detto, di costruire un dispositivo permanente di monitoraggio, la Provincia di Bologna ha ritenuto opportuno approntare il sistema di rilevazione che in futuro, grazie ai continui aggiornamenti successivi (con modalità in gran parte automatizzate di restituzione dei risultati, rispetto alle quali sarà possibile effettuare confronti con cadenza anche molto ravvicinata) permetterà di registrare le trasformazioni degli assetti insediativi e valutarne caratteri e tendenze.

#### ***Metodologia per la definizione del consumo di suolo complessivo***

La metodologia per la definizione del consumo di suolo complessivo ha riguardato l'implementazione di un applicativo GIS attraverso l'integrazione e il confronto incrociato di tre diversi strumenti cartografici informatizzati: la Carta dell'Uso del suolo edizione 2011, elaborata dalla Regione Emilia-Romagna, il Data Base Topografico (DBT) edizione 2011, implementato dalla Regione Emilia-Romagna e l'Ortofotopiano AGEA. Per produrre l'analisi il consumo di suolo è stato considerato come esito di tre diversi processi:

- impermeabilizzazione del suolo,
- dispersione dell'urbanizzato,
- frammentazione del paesaggio.

Come è possibile rilevare, l'approccio con il quale il fenomeno viene osservato ed interpretato introduce alcuni aspetti precedentemente non presi in considerazione e che discendono dalle considerazioni contenute nell'Agenda di Bologna e che identifica il fenomeno del consumo di suolo come:

*“L'insieme degli usi del suolo che comportano la perdita dei caratteri naturali producendo come risultato una superficie artificializzata, la cui finalità non è la produzione e la raccolta di biomassa da commercializzare. Deve essere considerato come processo dinamico che altera la natura del territorio, passando da condizioni naturali a condizioni artificiali, di cui*

*l'impermeabilizzazione rappresenta l'ultimo stadio*<sup>14</sup>.

L'analisi è stata prodotta su base comunale e i relativi dati sono stati aggregati a livello territoriale. Sono stati considerati gli insediamenti urbani, i nuclei urbani ed extraurbani, gli edifici e gli insediamenti rurali con i relativi servizi accessori, gli edifici non legati all'attività agricola in territorio rurale, gli insediamenti produttivi, gli impianti tecnici, le infrastrutture per la mobilità che attraversano il territorio urbano ed extraurbano, le aree attrezzate per attività ricreative o sportive, i parchi urbani.

Sono stati integrati tutti i lotti interclusi di dimensione inferiore ai due ettari situati all'interno dei centri urbani.

### ***Sintesi dei risultati relativi al consumo di suolo complessivo***

L'analisi, effettuata per la prima volta, non consente confronti con periodi precedenti ma costituisce la base di riferimento per gli aggiornamenti futuri che saranno prodotti. Il lavoro effettuato alla scala dei singoli comuni consente di fornire anche elementi di dettaglio relativi alle modalità con le quali il suolo è stato consumato nelle diverse parti del territorio provinciale.

Partendo dal dato aggregato, nella provincia di Bologna sono stati consumati, e quindi sottratti all'uso agricolo o naturale, complessivamente 408 kmq, pari al 11,03% del territorio totale, che ha una dimensione di 3.700 kmq.

Analogamente con quanto avvenuto per le analisi relative al consumo di suolo urbano, si è provveduto anche in questo caso ad aggregare le informazioni relative al consumo di territorio individuando le tre aree con caratteristiche tra loro omogenee individuate nella Fig. 4. Partendo dal saldo complessivo individuato a livello provinciale emerge, per i Comuni che fanno riferimento al sistema via Emilia, che è stato consumato il 21,49% pari a 163 kmq del territorio complessivo a fronte del 10,38% di quelli della pianura nord, pari a 135 kmq e del 6,72% dei Comuni collinari e montani, pari a 110 kmq (Tab. 5).

Guardando però i valori assoluti del suolo consumato nelle diverse aree rispetto al totale complessivo provinciale si può riscontrare una leggera prevalenza rappresentata dal 40% del sistema via Emilia, seguita dal 33% dei Comuni della pianura nord e dal 27% dei Comuni collinari e montani (Fig. 5).

<sup>14</sup> Tavolo Interregionale per lo Sviluppo Territoriale Sostenibile dell'Area Padano-Alpino-Marittima, *Analisi, strumenti e politiche di controllo sull'uso del suolo*, 2012.

Ambiti territoriali	Superficie totale kmq	Superficie consumata kmq	% consumo sul totale
PIANURA NORD	1302,55	135,25	10,38
SISTEMA VIA EMILIA	757,26	162,74	21,49
COLLINA - MONTAGNA	1641,44	110,38	6,72
TOTALE	3701,26	408,37	11,03

Tab. 5: Suolo consumato nei diversi ambiti territoriali individuati.

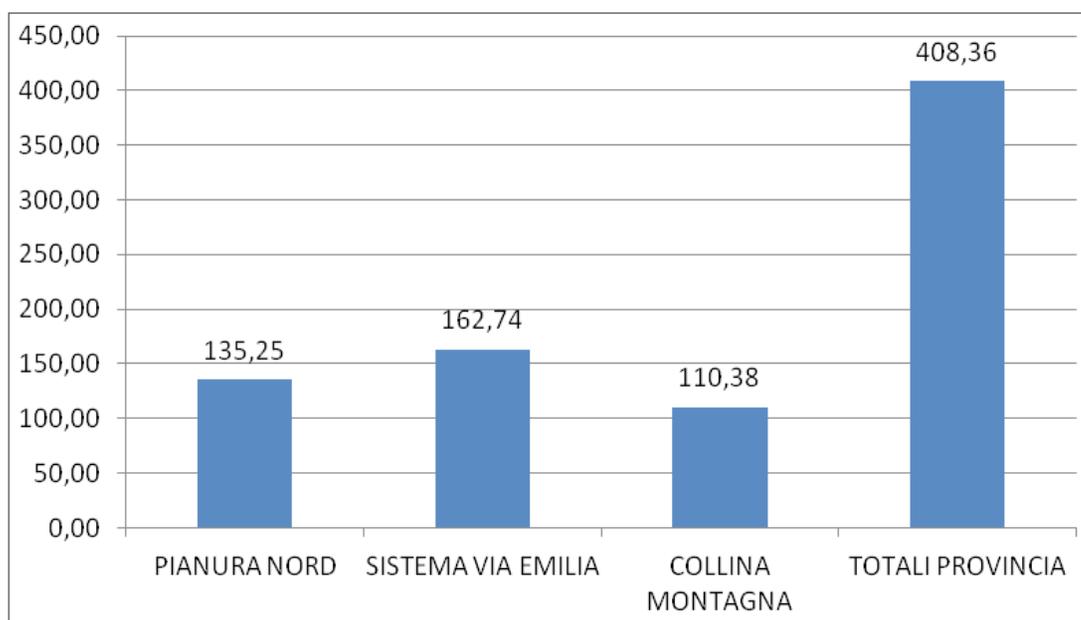


Fig. 5: Superficie consumata nei diversi ambiti territoriali.

Passando ad una scala di maggiore dettaglio, il dato che emerge con maggiore evidenza è quello relativo al Comune di Bologna che con 72 kmq ha consumato il 50,88% del proprio territorio.

Nella Tab. 6 è indicato il dato complessivo della conurbazione bolognese, comprendente i comuni di Bologna, Casalecchio di Reno, Castel Maggiore e San Lazzaro di Savena, che presentano, dopo la città capoluogo, i maggiori valori di consumo del proprio territorio a livello provinciale. Prendendo complessivamente i dati di questa aggregazione, in un territorio corrispondente al 6,3% (234 kmq) del totale provinciale, è stato consumato circa il 24% (98 kmq) del complessivo (408 kmq) (Tab. 6).

Un'immagine molto rappresentativa del consumo di suolo nell'area centrale è quella riportata di seguito (Fig. 7) nella quale viene evidenziato in bianco il suolo consumato e si delinea in maniera eloquente il livello dello *sprawl* in questo ambito territoriale.

Comuni	Com_Area Kmq	TC area kmq.	%
<b>TOTALE CONURBAZIONE CENTRALE</b>	<b>233,72</b>	<b>98,01</b>	<b>41,93</b>
<b>TOTALE PROVINCIA</b>	<b>3701,26</b>	<b>408,36</b>	<b>11.03</b>

Tab. 6: Consumo di suolo nell'area urbana centrale

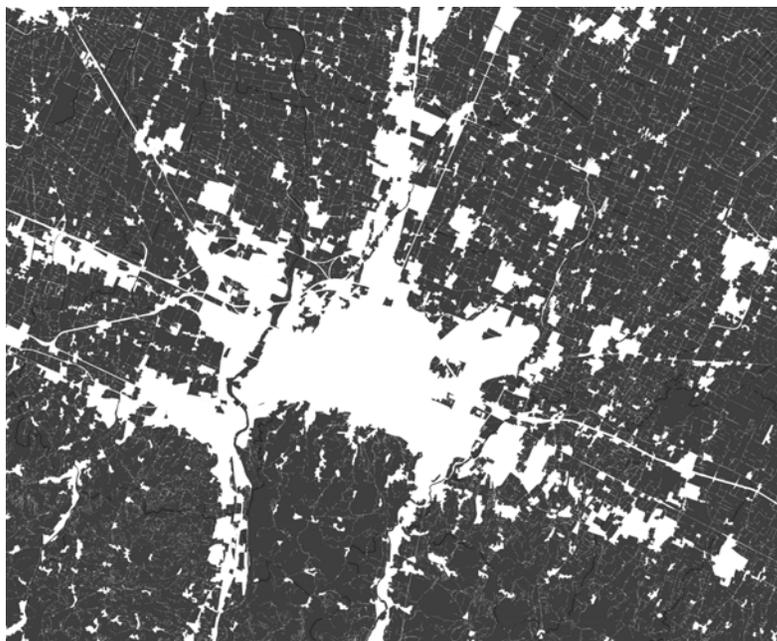


Fig. 7: Il consumo di suolo nell'area urbana centrale.

***Un confronto dei risultati relativi al consumo di territorio urbano e al consumo di suolo complessivo***

Pur essendo dati tra loro non comparabili in quanto i parametri di riferimento utilizzati sono diversi, non si può evitare, ad un livello di rappresentazione macro del fenomeno, un confronto con i risultati relativi al consumo di territorio urbano precedentemente evidenziati rispetto ai quali, a fronte di un risultato complessivo, in valore assoluto, quasi doppio (1,8 volte) per quanto riguarda il territorio provinciale è possibile riscontrare un differenziale elevato per i Comuni collinari e montani, pari a circa 2,4 volte, e per quelli della pianura nord, pari a 1,8 volte, a fronte del 1,4 per i Comuni che fanno riferimento al sistema via Emilia (Fig. 4 e Fig. 8).

Questo dato, oltre alle differenti caratteristiche strutturali delle modalità con le quali sono state raccolte le informazioni, per quanto riguarda i differenziali riscontrati sono da ricondurre alla incidenza che, sia in pianura sia nei territori collinari e montani, hanno le infrastrutture per la mobilità e gli insediamenti extra-urbani.

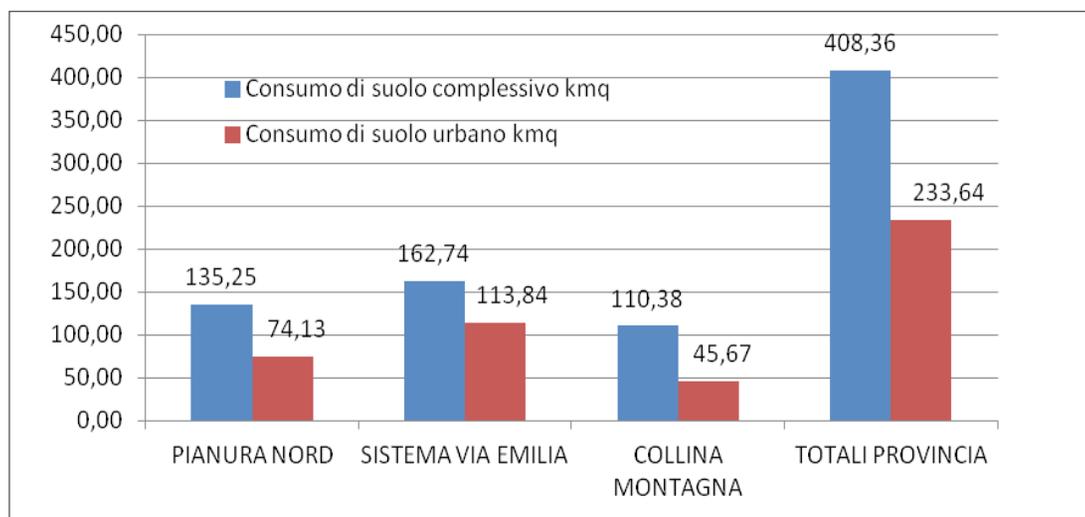


Fig. 8: Confronto tra consumo di territorio urbano e consumo di suolo complessivo

#### 6.4. Indicazioni per il futuro

Se i dati del consumo di suolo non sono incoraggianti, invece il processo di contenimento della dispersione insediativa intrapresa dal PTCP di Bologna sembra aver prodotto risultati alquanto importanti e inconsueti.

Considerando che i nuovi piani urbanistici sono stati quasi tutti elaborati in forma associata secondo le indicazioni del PTCP, fattore essenziale e strategico per il risultato ottenuto, è possibile affermare che le indicazioni del piano territoriale sono state accolte e perseguite all'interno degli strumenti urbanistici comunali: infatti, le nuove previsioni residenziali sono collocate per l'86% in ambiti urbani indicati specificatamente dal PTCP (e quindi dotati di trasporto ferroviario e servizi alla persona) lasciando senza nuove previsioni più di 100 centri urbani; per quel che riguarda il settore produttivo le nuove previsioni sono collocati per il 91% negli ambiti produttivi sostenibili dal punto di vista ambientale e trasportistico (lasciando quindi senza previsioni più di 150 ambiti) anch'essi puntualmente indicati dal PTCP.

Per la Provincia di Bologna e per gli estensori del PTCP, questo risultato non può non apparire particolarmente eccezionale. È un risultato estremamente significativo, perché diffuso praticamente in tutti i comuni, e corale, perché partecipato in modo consapevole e trasparente, attraverso le conferenze di pianificazione, da tutti gli amministratori ed i tecnici che vi hanno partecipato.

Le analisi condotte hanno evidenziato che negli ultimi anni c'è stato un rallentamento complessivo del fenomeno anche se questo è avvenuto in maniera differenziata nei diversi

ambiti del territorio provinciale. Malgrado questo generale miglioramento le esperienze internazionali ed il dibattito culturale più recente sviluppato suggeriscono la necessità di produrre miglioramenti maggiormente significativi per la riduzione del consumo di suolo e di promuovere strategie articolate finalizzate a garantire uno sviluppo sostenibile ed equilibrato che rispetti le specificità dei territori. In prima istanza tali azioni dovrebbero riguardare:

- la definizione della quantità di ulteriore edificazione ammissibile solo in relazione a parametri specifici di interesse pubblico;
- la definizione dei margini dei centri urbani esistenti e l'apposizione di limiti che separino la città dalla campagna, promuovendo anche forme di incentivazione all'agricoltura periurbana;
- la promozione e l'incentivazione delle politiche di trasformazione e riqualificazione degli ambiti urbani esistenti (sia nei centri storici, sia nelle periferie) finalizzate, anche, a favorire l'evoluzione verso un modello di città maggiormente compatte;
- l'introduzione di penalizzazioni, anche di carattere fiscale, che costituiscano un deterrente agli interventi di nuova urbanizzazione di aree agricole o di riuso nel territorio rurale in ambiti privi dei servizi di base.

Cosa fare nel futuro prossimo per ottenere risultati significativi nella riduzione del consumo di suolo? Su questo la Provincia si sta interrogando partendo da alcuni assunti che saranno alla base di un ripensamento delle strategie di piano. In breve:

- è necessario, visto che si è dimostrato possibile, concentrare lo sviluppo solo in pochi centri urbani e in poche zone industriali, senza alibi alcuno, combattendo così la dispersione insediativa, che continua – seppure a ritmi più blandi – a provocare non solo danni territoriali ma anche economici e sociali/identitari. Di conseguenza, bisogna prevedere l'insediamento di nuovi abitanti e di nuove imprese solo dove siano presenti i servizi per sostenere i nuovi usi;
- è necessario concentrare le trasformazioni del territorio all'interno degli ambiti urbani esistenti. Ma finché continueranno ad esistere ambiti di trasformazione più vantaggiosi, come quelli ex rurali o che stanno perdendo la loro tradizionale connotazione agricola, ciò non sarà possibile. Risulta quindi essenziale che venga avviata una nuova generazione di piani che non contenga politiche espansive;
- è necessario che nella riforma fiscale e federale ci sia spazio per tassazioni che incentivino l'intervento in ambiti idonei e scoraggino invece quelli negli spazi agricoli e naturali o nei centri urbani "troppo piccoli".

Sulla base di questi principi è possibile ipotizzare la formulazione di nuove strategie in grado di indirizzare in maniera cogente i futuri sviluppi del sistema insediativo verso un assetto che risulti più equilibrato, sostenibile e maggiormente attento al valore delle risorse territoriali che vengono compromesse dall'urbanizzazione.

## 7. CONCLUSIONI

di Michelangelo Savino

Possono sussistere modi diversi di formulare alcune conclusioni in merito al lavoro svolto e presentato nelle pagine precedenti anche se bisogna ammettere che il Bilancio in realtà ha aperto diversi percorsi di riflessione che corrono paralleli, che divergono o comunque non sempre convergono.

Sono riflessioni che vertono sulla redazione del Bilancio di piano, le metodologie e gli approcci, gli indicatori scelti, le indicazioni che ne sono emerse e il ruolo che il Bilancio svolge all'interno del processo di attuazione del piano.

Ma sono anche riflessioni sui processi di trasformazione dell'organizzazione insediativa (più o meno promossi o modificati dal piano) o di nuove dinamiche che si danno sul territorio (che potrebbero risultare per nulla toccate dal piano oppure ignorate dal piano perché prodotte da nuovi fattori e nuove condizioni) che il processo di monitoraggio legato al Bilancio fa emergere e sul quale risulta necessario intervenire in qualche modo con una deviazione di percorso del piano o con una sua integrazione (di strumenti, di politiche, di progetti).

D'altro canto riflessioni di carattere più generale sul piano si impongono: sui suoi progressi nel processo di attuazione, sui limiti che il Bilancio fa emergere nella promozione dei numerosi progetti generali o di settore in esso contenuti, sulle forme di coerenza o condivisione con il quale il cammino del piano avanza nel tempo.

In ogni caso, è giusto premetterlo, si tratterà di valutazioni parziali, contingenti che andranno completate con ulteriori informazioni, indagini e soprattutto migliorando le modalità di raccolta e analisi critica dei dati, un processo che dovrebbe essere però accompagnato costantemente da una seria valutazione politica.

Per chiudere questo rapporto, proveremo solo a fornire alcune indicazioni che emergono dalla lettura critica di questo Bilancio perché la riflessione possa avviarsi e in futuro si possa procedere per migliorare la capacità del piano di conseguire i suoi obiettivi e soprattutto garantire al territorio il migliore degli strumenti per accompagnarne lo sviluppo.

### **7.1. Alcuni nodi irrisolti del processo di valutazione**

Indubbiamente, il primo aspetto sul quale è opportuno ragionare sono le metodologie della costruzione del Bilancio. Come si è già potuto affermare, la costruzione di un Bilancio di piano (che sia per l'area vasta o per un ambito molto più circoscritto) sconta innanzitutto la mancanza di esperienze consolidate e di metodologie affermate sulle quali poter avviare la costruzione dello strumento di valutazione. Se poi questo processo viene avviato "durante" piuttosto che a conclusione del piano (ma quando un piano può dirsi effettivamente concluso? Quando gli effetti delle sue prescrizioni possono dirsi esauriti?) non mancano ulteriori difficoltà nel definirne caratteri e contenuti.

Ciò dipende innanzitutto, dal fatto che la valutazione dei piani e dei progetti, pur non essendo più una novità nel nostro Paese, ancora oggi non presenta una prassi consolidata, tantomeno una metodologia affermata. Le molte leggi urbanistiche regionali che l'hanno introdotta, in realtà non ne hanno stabilito termini e contenuti, né criteri per la costituzione del quadro conoscitivo necessario alla valutazione o piuttosto le chiavi di lettura utili per una coerente interpretazione. Indubbiamente, diverse esperienze hanno dimostrato come non sia possibile stabilire a priori i parametri con cui monitorare i fenomeni territoriali o piuttosto misurare le strategie territoriali, ma ciò ha lasciato il campo non tanto alla discrezionalità e all'arbitrio, quanto alla sperimentazione ed una sorta di incrementalismo con cui molti di questi processi valutativi vengono condotti.

In molti casi questo è sembrato opportuno, sia per le priorità che ogni singolo piano individua (e spesso questo scaturisce da un'aleatoria scelta politica più che essere una conseguenza tecnica della redazione del piano), sia per i tanti fattori imprevedibili che possono prodursi nel periodo di attuazione del piano che ne possono inficiare alcune scelte e rendere impossibili alcuni progetti, spingendo a continui aggiustamenti: questo rende il campo di osservazione particolarmente instabile e a volte sfocato se non confuso; per non parlare poi della varietà e variabilità dei processi territoriali (solo apparentemente inerti e lenti) che a loro volta impongono che l'osservazione e la valutazione siano dinamiche, tempestive, intuitive, soprattutto per favorire una risposta istituzionale immediata e reattiva.

Ne consegue che il processo di valutazione tende ad essere quasi sempre specifico e fortemente contestualizzato, costantemente corretto e calibrato rispetto allo specifico territorio e alla congiuntura, a volte messo anche in discussione se alcuni presupposti vengono a mancare o piuttosto risultano inadeguati. È proprio questa necessaria aderenza al contesto per rendere quanto più corretta la rilevazione e la valutazione che rende molte esperienze di valutazione condotte nel nostro Paese difficilmente riproducibili e ancor più difficilmente comparabili.

D'altro canto, per un piano che va maturando i suoi effetti nel tempo, è sempre difficile

stabilire se sia più opportuno valutarne gli esiti (parziali, visto che il piano è *in progress*) o la qualità del processo con il quale viene attuato; in questo secondo caso diventa importante stabilire se si debba osservare e valutare la *performance* dell'istituzione rispetto alla sue tradizionali *routine* e quindi la sua efficienza e la sua capacità di innovazione o piuttosto la sua prestazione nell'azione e quindi nell'interazione con le altre istituzioni giudicandone autorità, costruzione di consenso o persuasione. Senza dimenticare che la dimensione del campo di osservazione a sua volta produce ulteriori problemi, soprattutto se questo ambito diventa l'area vasta, un sistema territoriale a sua volta complesso, articolato, eterogeneo dove possono manifestarsi diverse e non sempre coincidenti combinazioni di fattori sociali, economici, politici, sociali, ecc.

La valutazione, nel momento in cui viene avviata – e non solo per ottemperare alla legge – pone quindi evidenti problemi di dove, come, quando avviare questo processo di osservazione, monitoraggio, misurazione e valutazione critica.

Nei diversi documenti in cui valutazione e bilanci vengono promossi come indispensabili “buone pratiche” è ampiamente sostenuto che nessun aspetto dell'azione di promozione ed attuazione del piano dovrebbe essere trascurato; che il processo deve necessariamente essere ampio e multispettrale; che deve consistere in un “apparato” permanente, impostato parallelamente alla redazione del piano e seguirne pedissequamente il lento compirsi sul territorio. È evidente come questa linearità del processo di piano sia puramente teorica, registrando il piano continui “incidenti” e discostamenti, scegliendo in alcuni casi approfondimenti di settore o in altri rinunciando ad alcuni aspetti della sua azione (perché politicamente o tecnicamente opportuno), così come deve sapersi adeguare ai cambiamenti repentini dei processi sociali ed economici (la cui misurabilità spesso è dubbia) o agli stessi effetti attesi del piano le cui conseguenze potrebbero alterare inaspettatamente lo scenario rispetto al quale il piano ha impostato la sue strategie, mutarne alcune condizioni di contesto.

Questione non marginale, nella costruzione del bilancio è la problematica non meno complessa dell'individuazione e costruzione del sistema degli indicatori, la loro significatività rispetto ai fenomeni da misurare, la loro natura quantitativa o qualitativa, il modo con i quali vengono scelti e quindi utilizzati: un altro campo di aleatorietà che complica il processo di valutazione, la cui validità sembra spesso legata al rigore scientifico del processo di osservazione e misurazione, all'affidabilità dei dati e alla significatività degli indicatori.

La discussione, estremamente tecnica e raffinata e con sviluppi di notevole interesse, parte però da alcuni presupposti che potremmo dire concettualmente errati: che la costruzione del sistema degli indicatori possa avvalersi di un quadro conoscitivo completo se non esaustivo; che i processi o i fenomeni da valutare anche se non completamente dispiegati favoriscano un'osservazione completa di tutti i diversi aspetti che lo compongono (il che a sua volta presuppone una perfetta conoscenza preliminare della natura dei processi,

dei loro caratteri salienti e dei loro prevedibili sviluppi) e che possono essere perfettamente misurabili; che gli indicatori siano univoci, oggettivi ed immediati nella restituzione del processo esaminato, ma soprattutto che possano ritenersi senza ombra di dubbio attendibili. E sono solo alcuni degli aspetti sui quali si potrebbe a lungo riflettere .

Da anni, soprattutto in campo ambientale, si discute di indicatori e della loro validità, della loro universalità o piuttosto della loro parzialità e siamo ancora lontani dal trovare una soluzione che possa soddisfare pienamente. La risposta all'aleatorietà, soprattutto nel campo della valutazione dei processi di piano e in assenza di approcci condivisi, è quindi una sorta di sperimentalismo e di lavoro sul campo per successivi accostamenti, nel tentativo di costruire un approccio che alla conclusione del processo di valutazione possa dimostrarsi valido, per poter essere in futuro consolidato e "standardizzato" per una valutazione costante e in parallelo con i processi.

Nel nostro caso, vale la pena sottolineare come la Provincia di Bologna abbia avviato il processo di valutazione, di cui questo Bilancio intende essere un primo rapporto *in progress*, a valle dell'approvazione del PTCP e del primo periodo di attuazione come si colloca anche successivamente all'approvazione anche di alcuni strumenti attuativi di settore (che si sono posti come varianti, pur condividendone approcci ed obiettivi generali); cerca di tener conto di alcuni imprevisti che modificano il quadro di previsione avanzato nel 2004 (ad esempio il rallentamento della crescita economica dell'area come del resto del Paese o piuttosto la contrazione della spesa pubblica e la conseguente riduzione degli investimenti infrastrutturali come nella fornitura dei servizi pubblici), la difficoltà di attuazione di alcuni progetti determinanti per il territorio (il Passante autostradale nord, ad esempio).

È necessario inoltre chiarire che molti indicatori sono stati costruiti con i dati che si sono resi disponibili dai progressi registrati da alcuni processi di piano e dall'avanzamento di alcuni progetti inclusi nel PTCP e che molti altri indicatori non sono stati utilizzati per la loro scarsa significatività rispetto ad alcuni processi che al contrario non si possono dire avviati soprattutto perché la loro attuazione passava dal recepimento negli strumenti urbanistici comunali e rispetto ai quali la Provincia ha un relativo potere di promozione e di implementazione.

Non si nascondono, quindi, alcuni dei limiti che il presente Bilancio manifesta, anche se è altrettanto necessario sottolineare come con la pubblicazione del Bilancio la Provincia imposta un meccanismo che con il completamento della raccolta di dati ed informazioni (che si renderanno disponibili), con i debiti correttivi, integrazioni e modifiche che seguiranno anche alle decisioni politiche a cui comunque questo Bilancio potrà dare sviluppo, diventerà una base solida di riferimento innanzitutto al processo di apprendimento dell'istituzione, ancor prima di porsi come riferimento per la formulazione di quegli aggiustamenti politici e progettuali necessari ad una maggiore efficacia del PTCP.

Il Bilancio redatto dalla Provincia in questione si pone – nel complesso delle

esperienze avviate nel nostro paese – come uno dei possibili modi di impostare un sistema di osservazione e di valutazione del PTCP che possa diventare in futuro permanente, consolidandosi e completando lo spettro dei fenomeni territoriali osservati e dei processi di piano analizzati; come fase di avvio dell'impostazione di una metodologia di valutazione dei processi di attuazione del PTCP. La sua collocazione nel processo di attuazione a medio termine, potremmo dire, intende costituire un utile meccanismo di *feed-back* per la Provincia e per quanti concorrono all'attuazione del PTCP che permetta di migliorare l'efficacia del piano e a sua volta ottimizzare le *performance* dell'istituzione.

In sintesi le criticità nelle strategie del PTCP sono:

- ulteriore riduzione del consumo di suolo e incentivo alla riqualificazione;
- concentrazione e crescita insediativa: obiettivo raggiunto, ma è ancora forte l'insediamento nel territorio rurale;
- perequazione: come perseguire l'attuazione della città pubblica?
- gestire maggiormente le dinamiche del territorio rurale;
- produttivo: l'obiettivo della concentrazione della crescita in aree idonee è stato raggiunto, il problema sono le quantità complessive (1.250 ha), gli investimenti infrastrutturali per la sostenibilità e la riqualificazione delle parti esistenti.

## **7.2. Alcuni esiti del Bilancio per la costruzione delle politiche del governo del territorio**

Quello che cercheremo di fare qui di seguito è quindi una prima possibile lettura dei risultati ottenuti dalla redazione del Bilancio, che seppure parziale, restituisce un interessante quadro dei progressi compiuti dal PTCP e di alcuni effetti conseguiti.

Innanzitutto va riconosciuta al PTCP la capacità di essere riuscito a promuovere un'azione di concertazione delle politiche urbanistiche comunali e soprattutto di essere stato in grado, nonostante le difficoltà che sempre emergono nel coordinamento delle politiche locali, di promuovere un'azione di condivisione degli obiettivi e delle scelte per lo sviluppo del territorio che, come abbiamo visto, in molti casi hanno comportato anche significative ipotesi espansive o rinunce da parte dei singoli comuni.

Il numero di Accordi Territoriali stretti nel corso di questi anni soprattutto in merito alla concentrazione degli incrementi insediativi negli ambiti specifici individuati dal PTCP indica non solo la validità della strategia messa in atto dal piano ma anche della capacità della Provincia di far condividere le proprie scelte. In questo caso, gli indicatori spingono verso un giudizio positivo sulla *performance* dell'istituzione all'interno del processo decisionale e nei confronti degli altri enti territoriali e al contempo forniscono un giudizio positivo sul

perseguimento degli obiettivi del piano. Non mancano però alcune obiezioni alla lettura del processo in corso.

Dal confronto tra alcuni indicatori sulle caratteristiche del processo di costruzione del sistema metropolitano integrato, infatti, emerge che la costruzione delle nuove espansioni negli ambiti previsti in realtà è stata controbilanciata dalla permanenza di alcuni processi insediativi che non hanno seguito le indicazioni del PTCP ma piuttosto le inerzie dei vecchi piani urbanistici comunali, a causa dei residui di previsione che il PTCP non è riuscito ad abrogare. Questo sembra voler suggerire una necessità di maggiore coerenza del PTCP o piuttosto la possibilità di poter agire sugli strumenti urbanistici comunali in modo più radicale, se questo non ledesse le prerogative degli enti territoriali comunali. Evidenzia alcune incongruenze che persistono nella normativa e delle difficoltà che l'attuazione piena del piano può incontrare e che forse non dovrebbe però influenzare il giudizio complessivo di efficacia del piano in questione.

Gli indicatori qui presentati, mettono in evidenza la capacità che il PTCP ha comunque dimostrato di coordinare e riuscire a costruire un scenario di tendenza condiviso tra gli altri enti ai quali ha indubbiamente contribuito il sistema perequativo introdotto, il complesso degli incentivi così come dei fondi di compensazione che hanno supportato le scelte insediative imposte. Per quanto si debba rilevare che le iniziative non siano risultate numerose – a causa anche della novità del sistema che ha richiesto tempi relativamente lunghi per la sua affermazione e per i vari aggiustamenti che si sono ritenuti opportuni per un'effettiva equità dei suoi effetti – gli indicatori mostrano che il processo sembra consolidarsi e dare i suoi frutti, soprattutto nel contenimento dei processi insediativi spontanei e nella concentrazione delle nuove localizzazione in aree che garantiscono una buona accessibilità, dotazione infrastrutturale ed un controllo degli impatti ambientali.

Non mancano, però, alcuni indicatori che suggeriscono la necessità che la Provincia si attivi maggiormente nella promozione degli aspetti più innovativi delle strategie proposte e compia uno sforzo maggiore nei processi di mediazione tra enti territoriali per garantire una migliore comunicazione e confronto tra amministratori, tecnici comunali e attori comunque coinvolti nelle trasformazioni territoriali. Ciò si rende opportuno anche perché molti degli strumenti innovativi introdotti nel corso di questi anni (come le *Linee guide per le APEA*, le indicazioni di alcuni Piani di settore estremamente tecnici, nuove normative ambientali in costante revisione ed aggiornamento) abbiano il loro corso. In futuro, per quel che riguarda il raggiungimento di scelte condivise, lo strumento della Conferenza Metropolitana dei Sindaci o piuttosto della Conferenza di servizi, dei Tavoli tecnici, in cui affrontare puntualmente le questioni – già mostratosi un buon punto di partenza da sviluppare – andrà rafforzato e perseguito con maggiore risolutezza.

Ed anche nel caso dell'applicazione della perequazione territoriale, gli indicatori

sembrano suggerire, al fine di garantire un'effettiva azione di mitigazione degli impatti di largo raggio, una maggiore prescrittività del PTCP, anche se in questi mesi è emerso come si renda necessario che sia da considerare strategica la creazione di un fondo provinciale, nel quale far confluire le risorse derivanti ai Comuni dall'attuazione di nuovi insediamenti, sulla base di uno strumento di concertazione interistituzionale che coinvolga la Provincia e i Comuni, quale la Conferenza Metropolitana dei Sindaci, che precisi le modalità di gestione del fondo, la costituzione degli organi di gestione e le opportune specificazioni sull'utilizzo delle risorse conferite al fondo stesso

Quale corollario alla precedente considerazione, si aggiunge anche la necessità che sembra essere emersa che la Provincia – come già fatto in alcuni casi ad esempio con la progettazione degli ambiti sovracomunali – garantisca indirizzi di maggior dettaglio relativamente alle trasformazioni possibili in aree o territori di particolar pregio ambientale o con particolari caratteri ad esempio di valenza paesaggistica o di ruralità permanente. Sembrano richiederlo soprattutto i comuni che spesso risultano disorientati nell'applicazione delle tante disposizioni che discendono dalla normativa comunitaria, nazionale ed anche regionale. La Provincia – che già in molti casi funge da ponte tra i vari livelli istituzionali sovraordinati ed il livello comunale – potrebbe risolvere molti dei nodi attuativi che sembrano emergere. È una questione delicata, come già anticipato, perché se in alcuni casi norme di maggior dettaglio vengono richieste o si rendono necessarie imponendo un'azione più pervasiva della Provincia, è anche vero che in molte altre situazioni questo approccio può sembrare lesivo delle prerogative legittime dei comuni o sminuirne il ruolo amministrativo.

Non diversamente alcuni indicatori rimarcano come, soprattutto nella redazione di piani di settore e dei Piani di Bacino, il PTCP ha saputo coagulare gli interessi diversi di amministratori e degli utenti verso obiettivi comuni, mostrando un buon grado di efficacia e la capacità di mediazione tra le diverse esigenze in un contesto di risorse limitate e di crescente scarsità delle risorse finanziarie. Questo aspetto, dato l'aggravarsi della situazione economica, andrà in futuro sicuramente ottimizzato per fronteggiare le criticità che la fornitura e la dotazione dei servizi determineranno e che spingeranno amministratori ed i gestori di trasporto pubblico a perseguire specifiche strategie per rimediare all'incremento dei costi e che potrebbero tradursi in una penalizzazione per gli utenti: ne scaturisce la necessità per la Provincia di ipotizzare strumenti con i quali conciliare, armonizzare e/o rimediare le azioni di contenimento dei costi e di contrazione del servizio dei singoli attori e garantire la soddisfazione della crescente domanda degli utenti. In breve, un protagonismo istituzionale maggiore per rispondere alle necessità dei cittadini e degli operatori presenti sul territorio.

Nondimeno, va rilevato come alcune rilevazioni facciano emergere che persiste un certo scollamento fra la pianificazione e l'attuazione di un'opera infrastrutturale, non imputabile però ad un eccesso di ambizione della pianificazione o ad un suo approccio poco "realistico". La

complessità dei procedimenti autorizzativi e la mancanza di risorse finanziarie certe mettono in forte difficoltà l'attuazione delle opere, soprattutto in un momento di forti tagli condotti dal Governo centrale sulle risorse per investimenti. Infatti se il processo di attuazione del Piano per la Mobilità Provinciale (ad esempio) ha potuto registrare un percorso di condivisione interistituzionale, dall'altro, la realizzazione delle opere è risultata fortemente condizionata dalla disponibilità delle risorse finanziarie. Anche questo aspetto dovrebbe poter essere preso in considerazione, ma solo nel caso in cui la Provincia possa realmente intervenire per rendere le procedure più celeri e assicurare che i flussi di finanziamento non vengano a mancare, cosa che appare nell'attuale congiuntura particolarmente difficile, soprattutto per il costante rimaneggiamento dei bilanci economici che tutti gli enti territoriali sono invitati (o costretti) a fare.

Utili indicazioni sull'efficacia del PTCP e sul processo di attuazione emergono dalle valutazioni sulla realizzazione del SFM, asse portante del nuovo modello insediativo promosso dal PTCP. Del lungo processo di potenziamento del SFM e del suo adeguamento alle nuove esigenze di mobilità del sistema territoriale metropolitano, gli indicatori mostrano i significativi progressi ottenuti ed il livello di prestazione soddisfacente che ha fatto registrare subito i suoi effetti sulla mobilità territoriale, buone anche le prestazioni del servizio (frequenza, cadenzamento, numero delle corse, ecc.) anche se grazie agli indicatori emergono utili suggerimenti su come migliorare in futuro il sistema. Innanzitutto la necessità di un maggiore coordinamento fra i diversi gestori del servizio di trasporto pubblico locale; il miglioramento delle condizioni di integrazione tra trasporto ferroviario e quello pubblico su gomma in modo che possa rappresentare un'alternativa valida agli spostamenti sistematici con il mezzo privato grazie anche all'ottimizzazione del servizio di adduzione alle stazioni di interscambio: questi interventi contribuirebbero ad una migliore capillarità del servizio di trasporto pubblico nel territorio. Quindi, appare necessario individuare le migliori condizioni di servizio per garantire che a costi contenuti il servizio possa essere mantenuto anche sulle linee a bassa domanda e possa raggiungere aree marginali con domanda limitata. Infine, si rende necessario anche promuovere una maggiore sensibilizzazione della cittadinanza per poter incrementare le percentuali di utilizzo del servizio e diminuire la mobilità privata su gomma.

Come si è visto, quindi, molte azioni sono state avviate e sembrano dare risultati confortanti circa il processo di attuazione anche se, in ogni caso, alcuni miglioramenti si rendono opportuni. Non mancano però alcune rilevazioni negative che emergono dalla lettura degli indicatori, che sembrano marcare una certa mancanza di forza propulsiva del PTCP. Ne sono un esempio le misurazioni condotte in merito all'incremento delle aree produttive nel territorio bolognese o alla crescita insediativa residenziale negli ambiti previsti dal PTCP o la congruenza dei diversi piani urbanistici comunali ad alcune specifiche indicazioni del PTCP.

Nel primo caso, alcune ragioni della mancata attuazione del PTCP deve essere ascritta anche alla particolare congiuntura economica in cui il PTCP si è trovato ad agire. Al di là della fase attuale, come già detto, in questi anni si è dovuto comunque registrare un rallentamento degli sviluppi in diversi settori produttivi dell'economia provinciale che si è immediatamente proiettata su una riduzione degli investimenti se non nella contrazione dei posti di lavoro e dell'attività delle imprese. Questo ha significato in molti casi la rinuncia all'insediamento o alla ricollocazione di molte imprese nei nuovi ambiti territoriali, così come il settore edilizio (come si è visto nel capitolo precedente) sembra seguire un percorso molto particolare per fronteggiare le difficoltà del mercato in cui prevale un'elevata quantità di patrimonio residenziale invenduto (le cui ragioni abbiamo accennato) che scoraggiano la creazione di nuovi insediamenti e suggeriscono interventi di scala ridotta quasi sempre all'interno di aree già urbanizzate e contigue ai centri abitati.

Nel secondo caso, invece, appare evidente che se il PTCP raccoglie un riguardevole successo nella concertazione con i Comuni circa la creazione dei nuovi ambiti sovracomunali o la collocazione dei Poli Funzionali nel territorio provinciale e nella conseguente contrattazione delle forme di incentivo/compensazione, non riesce ad imporre con la medesima autorevolezza e capacità costrittiva indicazioni e prescrizioni su alcuni contenuti particolarmente innovativi del piano.

Soprattutto nel caso della difesa del territorio rurale, della tutela del patrimonio di risorse territoriali ed ambientali, sulle modalità di conservazione delle valenze paesaggistiche e di valorizzazione delle emergenze naturali, si sconta ancora oggi una certa resistenza da parte della strumentazione urbanistica comunale nel recepire e dare attuazione alle scelte del PTCP, così come sembrano sottolineare alcuni indicatori.

Le considerazioni possibili nel merito sono diverse, e potrebbero da un lato spingere ad una riflessione critica sulla reale efficacia del PTCP proprio su alcuni aspetti dei suoi contenuti considerati determinanti perché innovativi e forieri di una diversa cultura di uso del territorio; dall'altro è pur vero che la particolare novità di alcuni obiettivi di piano richiedono tempi più lunghi non tanto per essere puntualmente recepiti negli strumenti urbanistici comunali, quanto per un'effettiva implementazione nelle pratiche con le quali tradizionalmente si è intervenuti in ambiti territoriali così particolari, non interessati se non marginalmente dalle dinamiche travolgenti dell'urbanizzazione metropolitana.

In conclusione, vorremmo poter affermare che – per quanto il presente Bilancio fornisca ancora una lettura parziale ed incompleta dell'attuazione del PTCP a cui in futuro si provvederà migliorando il quadro degli indicatori e la loro capacità di restituire natura e caratteri dei processi di cambiamento in corso – quello che emerge dal presente lavoro è il cammino difficile che il PTCP ha intrapreso ma soprattutto che alcuni risultati significativi sono stati conseguiti. Per quel che riguarda alcuni degli aspetti strategici sui quali il piano

si è fondato, la valutazione mostra non solo chiari segni di affermazione delle politiche territoriali promosse dal PTCP ma soprattutto permette di rilevare alcuni effetti positivi nell'arduo tentativo di indirizzare le dinamiche in atto verso un complesso di obiettivi di sviluppo ampiamente condivisi, verso un diverso scenario degli assetti territoriali improntati alla sostenibilità, al miglioramento della qualità della vita, alla partecipazione alle scelte, ad un governo del territorio democratico ed equo.

Strategia	Indicatore	Risultato
Il contrasto della dispersione insediativa e del consumo di suolo	Percentuale di nuovi alloggi con localizzazione coerente al PTCP (fermate SFM e servizi)	87 %
Il contrasto della dispersione insediativa e del consumo di suolo	Percentuale di nuove aree produttive inserite in ambiti sovracomunali	89 %
Verso un sistema metropolitano integrato	Numero di alloggi ERS previsti nei PSC	11.000
Verso un sistema metropolitano integrato	Entità complessiva del Contributo di sostenibilità del POIC	9.300.000 €
Verso la salvaguarda del territorio rurale	Percentuale PSC/RUE che definiscono limitazioni al numero di unità immobiliari ricavabili in ciascun edificio	86 %
Verso una concreta copianificazione	Percentuale di PSC contenenti un modello perequativo sul totale dei piani adottati	92 %
La mobilità	Incremento passeggeri trasportati dal SFM giornalmente nel periodo 2004 - 2010	47 %

Tab. 7: Sintesi dei risultati maggiormente significativi in 7 indicatori

## APPENDICE

### Breve inquadramento demografico e previsioni di sviluppo

Sembrava importante accompagnare il Bilancio del PTCP con un breve inquadramento demografico e con le previsioni di crescita che sono state elaborate, sia come evidenza delle dinamiche in corso nella provincia (che hanno indubbiamente effetti sulle caratteristiche strutturali del sistema insediativo) sia come indicatore per valutare gli effetti delle diverse politiche del PTCP avviate per controllare e coordinare la distribuzione della popolazione all'interno del territorio e quindi garantire un riequilibrio del sistema insediativo provinciale.

Le elaborazioni che vengono riportate sono state prodotte dal Dipartimento Programmazione del Comune di Bologna nel dicembre 2010 con l'obiettivo di tracciare un bilancio delle trasformazioni demografiche avvenute nel territorio provinciale nell'ultimo decennio e di fornire un aggiornamento delle previsioni demografiche per i successivi quindici anni. In estrema sintesi le trasformazioni demografiche dell'ultimo decennio hanno riguardato i seguenti aspetti:

- il numero di residenti è passato da poco meno di 915.000 persone del 2001 a oltre 981.000. Questo dato, provvisorio per il momento, fa riferimento al Censimento 2011 e indica che la popolazione residente sarebbe prossima a un milione di unità.
- l'aumento di popolazione è interamente spiegato dalla dinamica migratoria, con un saldo naturale ancora negativo (seppure in miglioramento);
- il numero degli stranieri residenti è quasi triplicato, passando da poco più di 32.000 a quasi 95.000 unità;
- l'area territoriale in maggior crescita è stata quella più periferica; meno dinamici sono risultati invece il capoluogo e i comuni della cintura;
- bambini e ragazzi sono in netto aumento e molti sono stranieri;
- cresce il numero di anziani, in particolare di quelli con più di 80 anni;
- in complesso aumenta il numero di donne in età feconda (15-49 anni) ma, tra le classi altamente riproduttive, è in crescita solo quella fra i 35 e i 39 anni;
- in aumento è risultata la popolazione in età lavorativa (15-64 anni) con l'unica eccezione della classe 15-29 anni;
- sempre più elevato diviene il numero delle famiglie residenti e sempre meno ampia la loro dimensione media.

Popolazione residente	1981	1991	2001	2011*
Bologna	459.080	404.378	370.363	375.935
Conurbazione Bolognese	99.623	103.581	102.557	111.930
Imola	60.661	62.567	64.371	67.971
Territorio Imolese	46.391	49.862	55.119	62.365
Pianura	160.426	171.589	190.838	221.109
Collina e Montagna	104.103	114.879	131.561	142.497
<b>Totale Provinciale</b>	<b>930284</b>	<b>906.856</b>	<b>914.809</b>	<b>981.807</b>

Tab. 8: Dinamiche demografiche nella Provincia di Bologna per aggregazioni territoriali

\*Dato provvisorio Censimento 2011

Le previsioni demografiche originariamente predisposte sono state elaborate con riferimento a tre differenti scenari (basso, intermedio, alto) costruiti ipotizzando diverse possibili evoluzioni della fecondità, della mortalità e della dinamica migratoria coerenti con i trend demografici più recenti verificatisi nel nostro territorio. È stata inoltre sviluppata un'ulteriore ipotesi detta "ipotesi di controllo".

#### **Ipotesi A – bassa:**

- Fecondità: incremento progressivo pari al 5% nel periodo 2009-2024 dei quozienti specifici di fecondità compresi fra 20 e 44 anni fino a raggiungere nel 2023 un numero medio di figli per donna (TFT) di 1,56;
- Mortalità: innalzamento progressivo della speranza di vita al 2024 a 81,5 anni per gli uomini e 85,9 per le donne con un guadagno nel periodo rispettivamente pari a 2,47 e 2,18 anni;
- Migratorietà: saldo migratorio positivo in progressiva riduzione da quasi 6.000 unità nel 2009 a quasi 3.000 unità nel 2023 con una diminuzione marcata nel primo anno e progressiva negli anni seguenti.

**Ipotesi B – intermedia:**

- Fecondità: incremento progressivo pari al 10% nel periodo 2009-2024 dei quozienti specifici di fecondità compresi fra 20 e 44 anni fino a raggiungere nel 2023 un numero medio di figli per donna (TFT) di 1,63;
- Mortalità: innalzamento progressivo della speranza di vita al 2024 a 82 anni per gli uomini e 86,4 per le donne con un guadagno nel periodo rispettivamente pari a 2,97 e 2,68 anni;
- Migratorietà: saldo migratorio positivo in progressiva riduzione da oltre 6.000 unità nel 2009 a circa 3.150 unità nel 2023 con una diminuzione marcata nel primo anno e progressiva negli anni seguenti.

**Ipotesi C – alta:**

- Fecondità: incremento progressivo pari al 15% nel periodo 2009-2024 dei quozienti specifici di fecondità compresi fra 20 e 44 anni fino a raggiungere nel 2023 un numero medio di figli per donna (TFT) di 1,71;
- Mortalità: innalzamento progressivo della speranza di vita al 2024 a 82,5 anni per gli uomini e 86,9 per le donne con un guadagno nel periodo rispettivamente pari a 3,47 e 3,18 anni;
- Migratorietà: saldo migratorio positivo in progressiva riduzione da quasi 6.200 unità nel 2009 a circa 3.800 unità nel 2023 con una diminuzione marcata nel primo anno e progressiva negli anni seguenti.

**Ipotesi di controllo:**

- Fecondità: stazionaria per tutto il periodo 2009-2024;
- Mortalità: speranza di vita invariata nell'intero periodo 2009-2024;
- Migratorietà: assenza totale di movimento migratorio per tutto il periodo 2009-2024.

**I risultati di sintesi dell'ipotesi intermedia sono i seguenti:**

- la popolazione residente in provincia nel 2024 potrebbe arrivare a circa un milione e 56.000;
- la crescita più contenuta riguarderebbe il capoluogo, quella più marcata il cosiddetto "resto della provincia" (cioè il territorio provinciale con esclusione di Bologna e i dieci comuni con essa confinanti);
- nel prossimo quinquennio in provincia dovrebbe aumentare, da un lato, il numero di bambini e ragazzi e, dall'altro, il numero di anziani e in particolare di ultra-ottantenni;

- per quel che riguarda l'impatto dell'evoluzione demografica sui diversi gradi di istruzione, un incremento nel medio periodo dovrebbe riguardare il numero dei potenziali utenti delle scuole primarie e secondarie e dell'università; meno interessato ad aumenti sarebbe invece il numero di bambini che, per la loro età, rappresentano l'utenza potenziale dei servizi prescolastici (nidi e scuole dell'infanzia);
- un lieve aumento nel medio periodo e un modesto calo nel lungo periodo è previsto per il numero di donne residenti in età feconda (15-49 anni), una delle variabili alle quali è ovviamente legato l'andamento futuro delle nascite;
- in lieve aumento il numero di residenti in età compresa tra 15 e 64 anni (in cui si identifica convenzionalmente la popolazione in età lavorativa).

## **ERRATA CORRIGE**

A pagina 31 sostituire nella didascalia e nella legenda POC con RUE

A pagina 32 sostituire nella didascalia e nella legenda RUE con POC



