

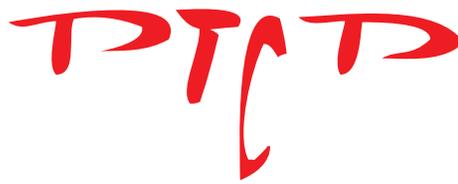
# PTCP

BILANCIO DEL PTCP DELLA PROVINCIA DI BOLOGNA

rapporto 2012







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





## 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.

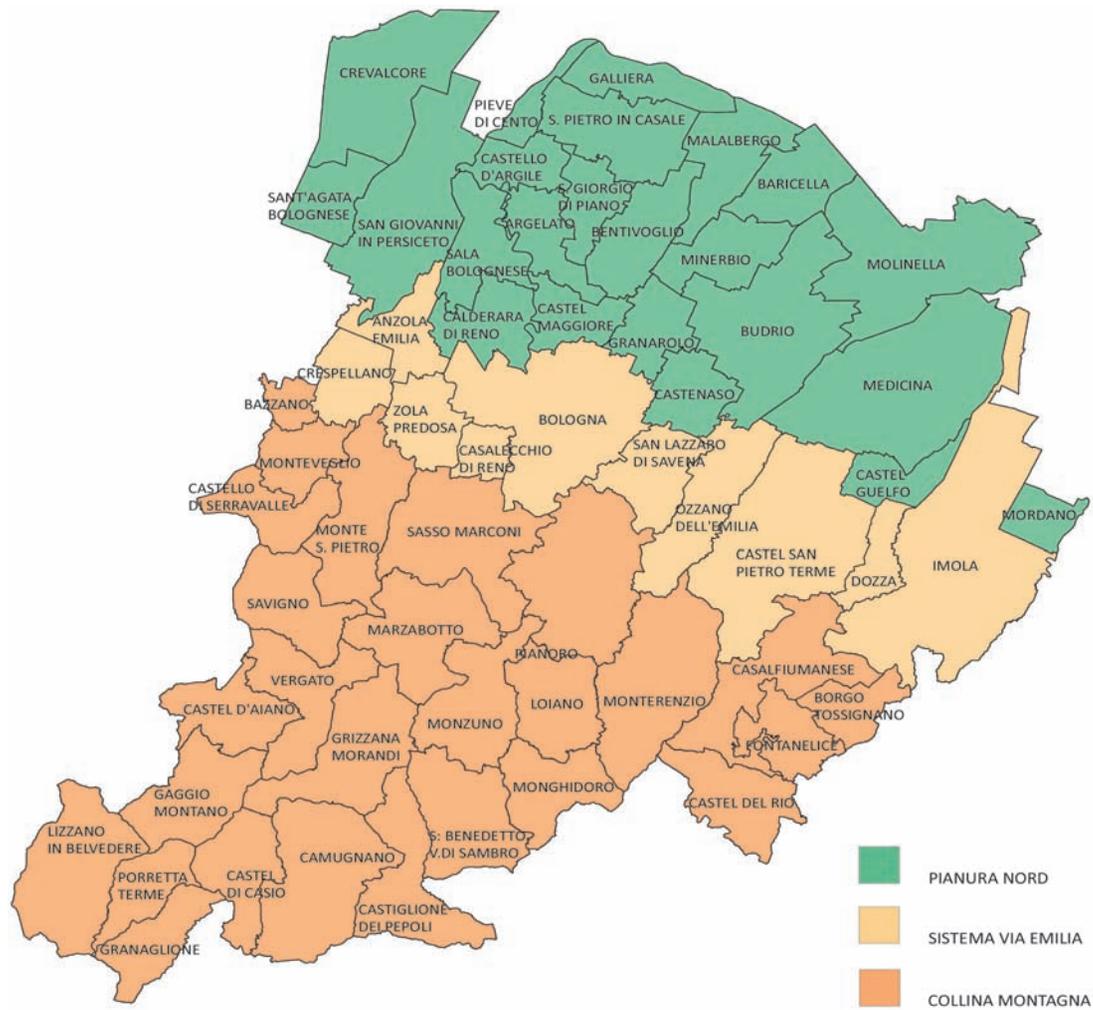


Fig. 4: Le sub-aree provinciali individuate per l'analisi

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.

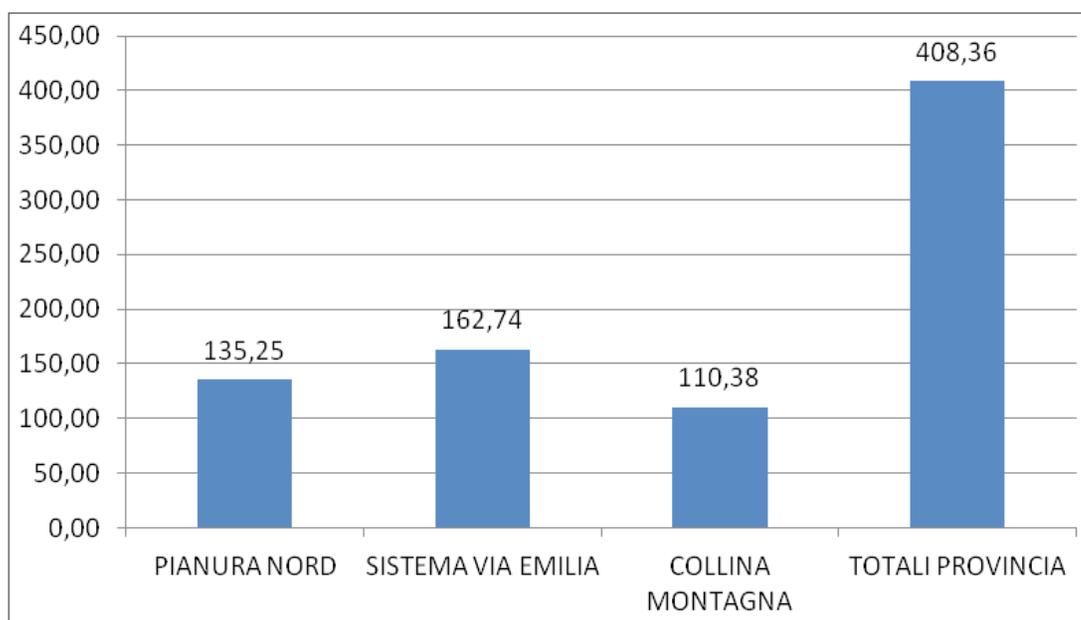


Fig. 5: Superficie consumata nei diversi ambiti territoriali.

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

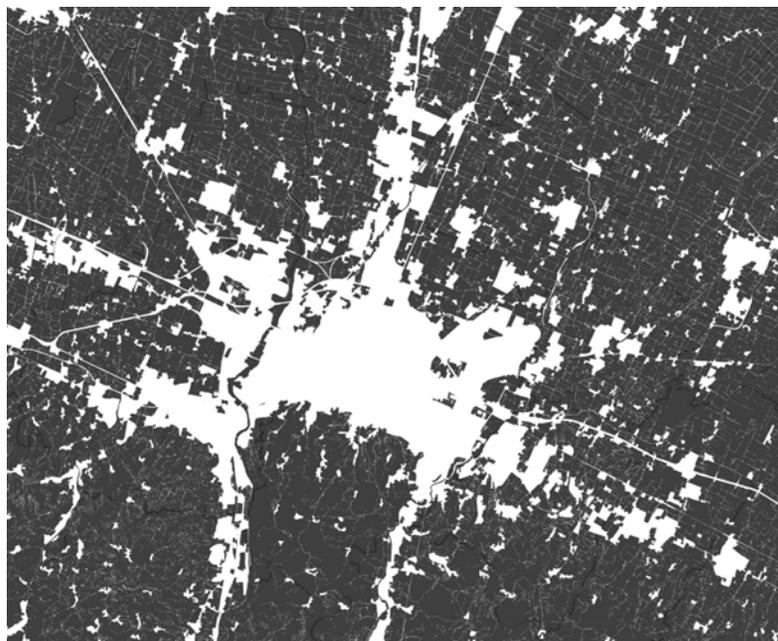


Fig. 7: Il consumo di suolo nell'area urbana centrale.

***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.

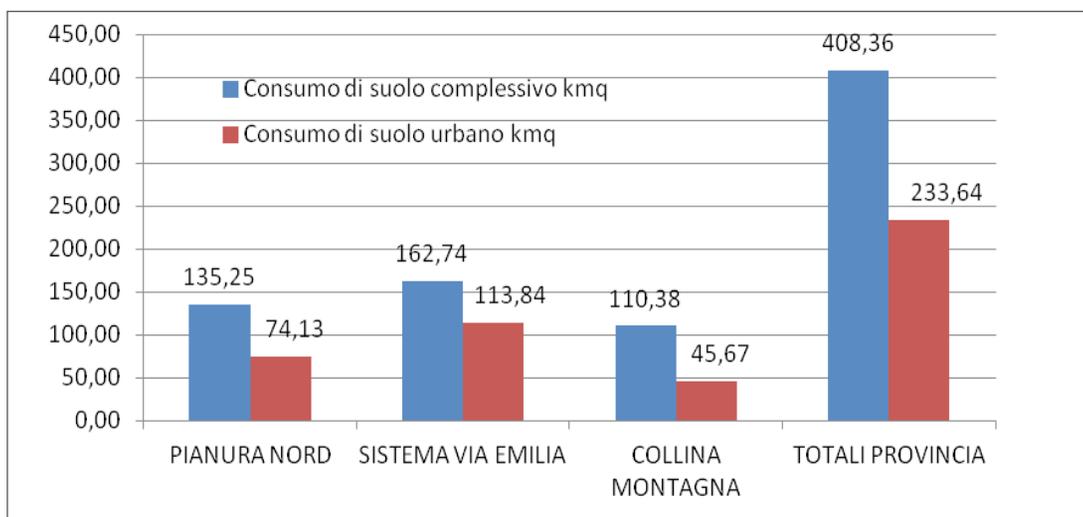


Fig. 8: Confronto tra consumo di territorio urbano e consumo di suolo complessivo

#### 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.