

Attuare la pianificazione territoriale. Il Bilancio di attuazione 2012 delle previsioni del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Bologna

Implementing territorial planning. The 2012 Budget Implementation in the previsions of the Provincial Coordination Territorial Plan of Bologna

Il contributo, a distanza di quasi 10 anni dall'approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, che conteneva direttive volte a contrastare la dispersione insediativa, propone un'analisi sugli obiettivi prefissati, con la valutazioni dei risultati raggiunti.

The contribution, at a distance of nearly 10 years after the approval of the Provincial Coordination Territorial Plan, which contained directives aimed at contrasting urban sprawl, provides an analysis on the goals, with the evaluation of the results achieved.

Alessandro Delpiano

Ingegnere urbanista, è il Direttore del Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti della Provincia di Bologna per la quale ha curato l'elaborazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Ha svolto attività di consulenza per amministrazioni locali italiane. È coordinatore tecnico del Piano Strategico Metropolitano di Bologna. È membro del consiglio nazionale dell'INU. Partecipa come docente a corsi universitari (fra cui Barcellona, Grenoble, Cornell, ecc). È autore e curatore di pubblicazioni su riviste e libri specializzati e sulla stampa divulgativa.

Michelangelo Savino

Urbanista, Phd in Pianificazione territoriale, è professore di Tecnica e Pianificazione Urbanistica presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università degli studi di Messina. Dopo gli anni di ricerca trascorsi allo IUAV di Venezia sui processi di insorgenza e trasformazione della città diffusa, oggi si interessa prevalentemente dei processi di riqualificazione urbana e di cambiamento delle strutture territoriali. È stato (con F. Indovina e L. Fregolent) curatore della mostra "L'esplosione della città" (Bologna, 2005) e in più occasioni consulente della Provincia di Bologna, da ultimo per la redazione del Bilancio del PTCP (2012). È co-direttore della rivista Archivio di studi urbani e regionali.

Parole chiave: pianificazione territoriale; Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale; sistema metropolitano

Keywords: territorial planning; Provincial Coordination Territorial Plan; metropolitan system

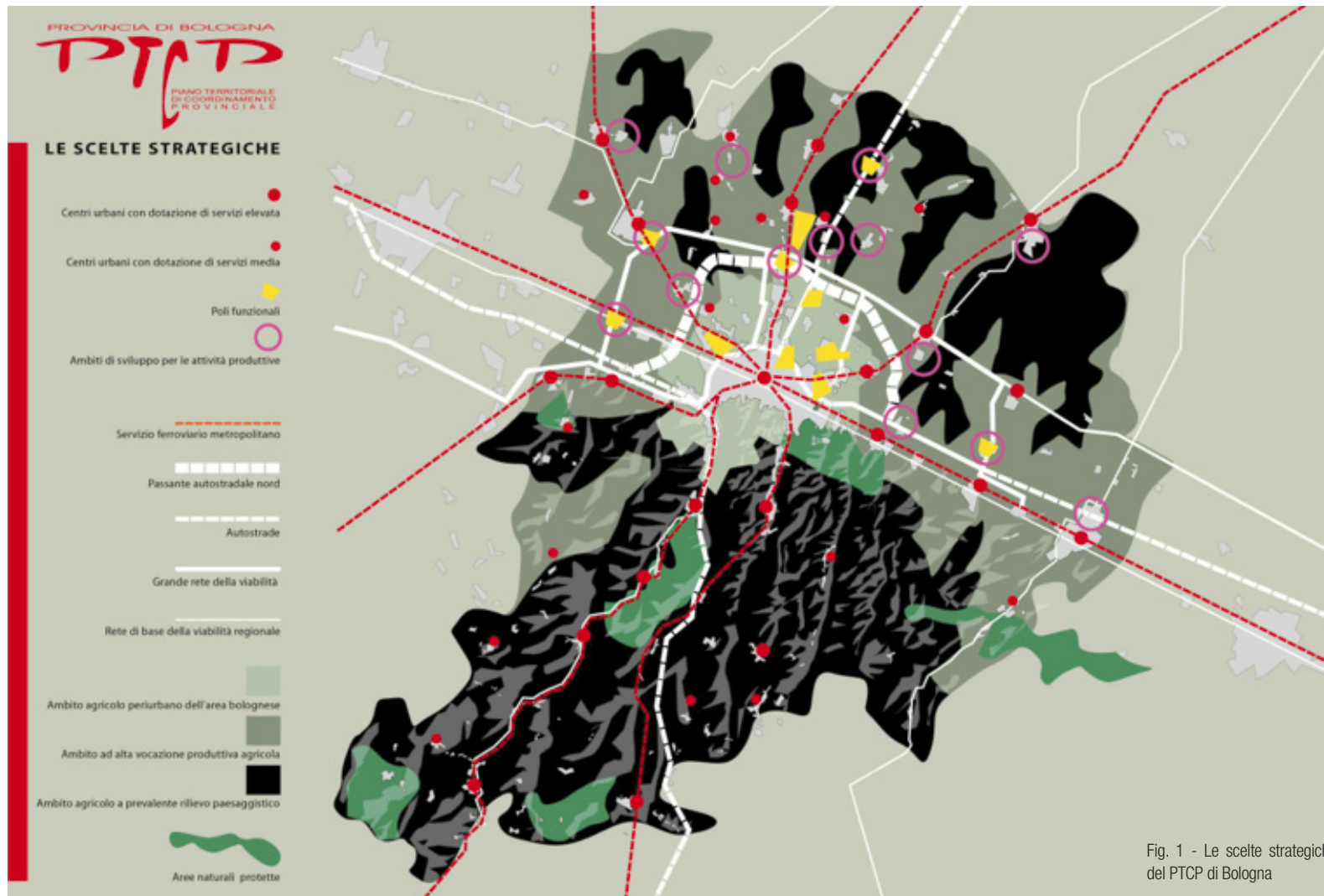


Fig. 1 - Le scelte strategiche del PTCP di Bologna



Il termine pianificazione non riguarda solo l'attività di comporre piani ma soprattutto il risultato di tale attività
(Massimo Severo Giannini)

Nel marzo del 2004 il Consiglio Provinciale di Bologna approvò uno dei piani che hanno poi segnato, per contenuti e strategie assunte, buona parte delle scelte urbanistiche dell'ultimo decennio nell'area metropolitana bolognese. In particolare quel Piano stabilì alcune direttive di particolare determinazione per contrastare la dispersione insediativa. Oggi, a distanza di quasi 10 anni è stata compiuta una attenta analisi volta a stabilire quanto degli obiettivi di quel piano sono stati poi realmente raggiunti e quanti invece no. Nel dicembre 2012 è stato quindi pubblicato "Il Bilancio di Attuazione del PTCP di Bologna", all'interno del quale trovano spazio 50 indicatori che organizzati secondo le 5 stra-

tegie del Piano Territoriale danno il senso quantitativo dello stato di attuazione. In altri termini, grazie a quei 50 indicatori possiamo stabilire quanto la pianificazione provinciale bolognese sia servita a rendere lo sviluppo urbanistico più equo, ordinato, efficiente e ambientalmente attento. Prima di raccontare però questi indicatori, è necessario far rilevare che un'importante evoluzione amministrativa è stata finalmente compiuta in questo ultimo decennio: l'associazionismo intercomunale. Infatti, dal 2002 sono state create 9 associazioni/unioni di Comuni che hanno, fra le altre cose, condiviso le funzioni di pianificazione urbanistica. I Piani Strutturali Comunali infatti sono stati pratica-

mente tutti redatti in forma associata e non in forma singola. Questa novità ha rappresentato per il territorio locale un'inedita capacità di collaborazione interistituzionale assolutamente necessaria quando si affrontano problemi territoriali, ambientali e trasportistici. Insieme alla pianificazione intercomunale, è stata svolta una attività di pianificazione provinciale settoriale e di Accordi Territoriali che ha permesso di fornire sia per i grandi temi (commercio, mobilità, tutela acque, sismica, elettromagnetismo) che per i grandi poli funzionali metropolitani (aeroporto, fiera, stazione, aree produttive ecologicamente attrezzate, ecc.) quale dovesse essere il futuro a medio e lungo termine. La stagione di piani-

Quale pianificazione facciamo?

- 1 PTCP
- 54 PSC
- 5 Piani di settore
(mobilità, commercio,
tutela acque, plert, sismica)
- 21 Accordi Territoriali
- 18 POC
- 42 RUE



1. Il sistema metropolitano integrato

- **Contributo di sostenibilità:** 12 accordi con contributo 9 mil euro
- **Edilizia residenziale sociale nei PSC** rispetto alle previsioni totali: 19%
- **Edilizia residenziale sociale nei POC:** 7 su 18

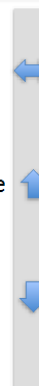


Fig. 2 - Gli strumenti di pianificazione in provincia di Bologna 2004 – 2012, quasi tutti redatti in forma associata intercomunale

Fig. 3 - Alcuni indicatori per la strategia n.1

ficazione 2004 – 2012 è stata sostanzialmente una stagione ricca e prolifica come mai era accaduto nel territorio bolognese negli ultimi decenni.

LE 5 STRATEGIE E I 50 INDICATORI

Il Bilancio è stato svolto seguendo l'ordine logico delle 5 strategie che il PTCP di Bologna definì per lo sviluppo del proprio territorio:

1. Il sistema metropolitano integrato
2. Il contrasto alla dispersione insediativa e consumo di suolo
3. Le politiche per la mobilità sostenibile
4. La salvaguardia del territorio rurale
5. La co-pianificazione

Di seguito indichiamo una descrizione del-

le singole strategie e una figura nella quale compaiono alcuni indicatori significativi affianco dei quali sono poste frecce il cui significato è "positivo", nel caso la freccia sia rivolta verso l'alto, "negativo", nel caso contrario, o "neutro" con la doppia freccia orizzontale.

1. La costruzione del sistema metropolitano integrato parte 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 pro-

cessi 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). Si ritiene che questa strategia sia stata perseguita anche se risulta necessario una determinazione maggiore per il coordinamento dell'attuazione delle diverse politiche integrate (housing sociale, contri-

Fig. 4 - Alcuni indicatori per la strategia n.2

Fig. 5 - Alcuni indicatori per la strategia n.3

2. Il contrasto alla dispersione insediativa e al consumo di suolo

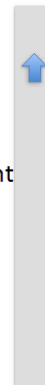
- Grado di **coerenza previsioni residenziali** PSC rispetto a stazioni sfm e servizi alla persona: 87%
- Grado di **coerenza previsioni produttive** PSC rispetto ambiti sovracomunali APEA: 89%
- **Riqualificazione urbanistica**
 - area centrale: 20%
 - totale: 11%



3. Le politiche per una mobilità sostenibile

Servizio Ferroviario Metropolitano

- **404** treni al giorno (290 nel 2004)
- **70% del servizio** realizzato, (90% ora di punta)
- **81** stazioni esistenti e nuove
- **50%** corse cadenzate
- **75.000** utenti al giorno



buto di sostenibilità, ecc.)

2. Il controllo del consumo di suolo, in un'ottica non solo di sostenibilità ambientale, è soprattutto teso 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. Inoltre è proiettato a favorire una più "razionale" utilizzazione del territorio che si traduca in una migliore qualità dell'ambiente costruito e nella salvaguardia del territorio non edificato; le indicazioni del PTCP per questa decisiva sfida sono molto nette: insediamenti solo dove c'è il servizio ferroviario metropolitano e i principali

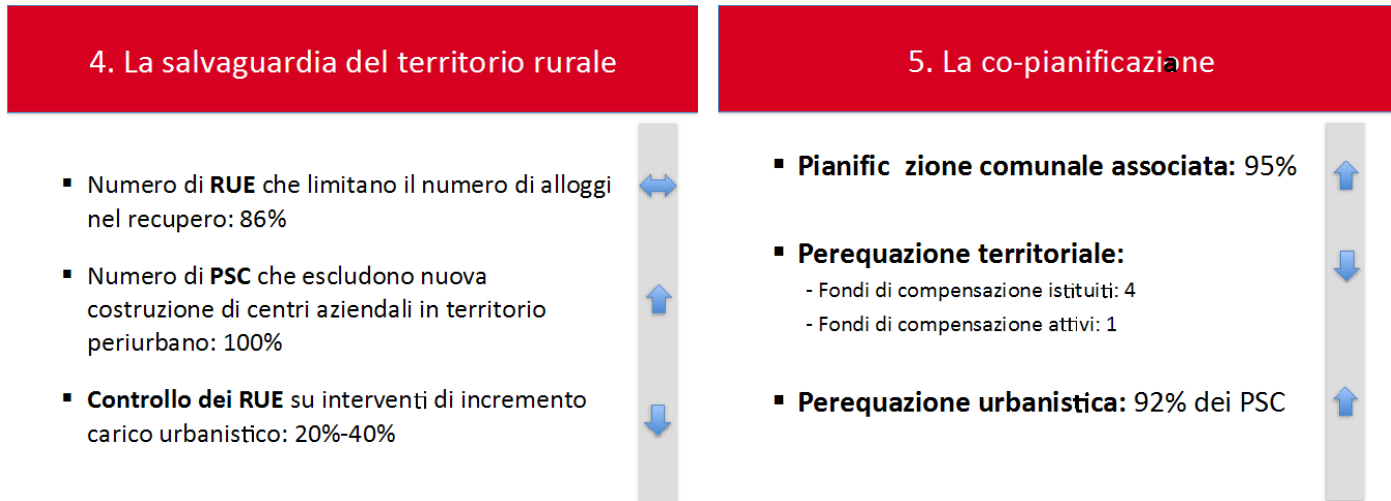
servizi pubblici e privati alla persona (scuole, commercio, centri civici, ecc.). Forse fra tutte le strategie questa è quella su cui la soddisfazione è maggiore. Il controllo della dispersione insediativa, lì dove la norma di piano è chiara, è possibile. La speranza è quella che questa coscienza di possibilità si trasformi presto in una indicazione legislativa.

3. La costruzione di una nuova politica per la mobilità oltre ad essere decisiva per un imprescindibile miglioramento dell'accessibilità dei diversi ambiti del territorio e dei flussi di spostamento, può 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. Certamente la realizzazione di buona parte del Servizio Ferroviario Metropolitano è uno dei successi più importanti dell'attività amministrativa e di pianificazione degli ultimi

Fig. 6 - Alcuni indicatori per la strategia n.4

Fig. 7 - Alcuni indicatori per la strategia n.5



anni non solo nel campo della mobilità.

4. 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. Su questa strategia gli indicatori ci riconsegnano risultati non soddisfacenti. Il territorio rurale va tutelato dalle urbanizzazioni improprie con una determinazione evidentemente maggioe.

5. 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 comu-

ne 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. Certamente le intuizioni e gli accordi di in-

tercomunalità hanno rilevato un campo fertile nel quale però alcuni strumenti non sono stati sufficientemente curati nella fase attuativa. In particolare, mentre la perequazione urbanistica ha preso concretezza nei piani comunali, la perequazione territoriale si è fermata di fronte ad uno ostacolo probabilmente superabile solo con una seria riforma della fiscalità locale.

CONCLUSIONI 1: È SERVITA LA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE?

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 Bi-

lancio 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. C'è poi un secondo obiettivo: 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 oggetti di ampi studi e analisi. 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 come una corretta selezione delle diverse aspirazioni e condizioni territoriali.

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 inter-istituzionale, 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.

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?

CONCLUSIONI 2: CHI FARÀ LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE?

La pianificazione territoriale fu prevista per la prima volta nel lontano 1942. L'innovativa legge urbanistica di allora parlava di pianificazione comunale, intercomunale e di coordinamento. Per le prime due furono indicate le istituzioni competenti, mentre la pianificazione territoriale rimase per decenni "sospesa". Tanti sono stati i tentativi per trovare la giusta istituzione competente, gli uffici governativi, i comprensori, le Regioni. Una ricerca difficile finché nel 1990 non furono investite di questa competenza le Province che, con la stagione di riforma urbanistica regionale della fine degli anni '90 inizi 2000, hanno poi proceduto con determinazione a svolgere questa funzione.

La pianificazione è una disciplina che se non trova il giusto livello istituzionale può risultare sterile. La pianificazione territoriale ha trovato nelle Province probabilmente il livello di competenza più adeguato. Oggi dal nord al sud Italia abbiamo un territorio dotato di pianificazioni di area vasta che permettono di avere politiche ambientali, trasportistiche ed insediative coordinate, al di là delle differenze di metodo e di contenuto dei diversi PTCP. Alla luce quindi delle prossime riforme che vedranno probabilmente l'eliminazione delle Province e la formazione di 10 città metropolitane, dobbiamo fare attenzione a far sì che la funzione di pianificazione territoriale non torni a vagare fra l'etere istituzionale, ma venga assegnata ad un livello preciso ed adeguato. Per le aree metropolitane, come Bologna, la soluzione sembra già indicata essendo assegnata alla futura autorità metropolitana; ma nel caso in cui il futuro Presidente della Città Metropolitana non sarà eletto direttamente dai cittadini ma invece designato dai Comuni, allora la pianificazione territoriale rischia di non avere un livello amministrativo sufficientemente autorevole per risultare riferimento primario della pianificazione comunale. Per i territori provinciali non metropolitani il dibattito in corso sembra dirigersi verso il passaggio di questa competenza alle Unioni di Comuni o alla Regione. La nostra esperienza porta a riflettere sul fatto che siamo riusciti a fare pianificazione territoriale

quando si è realizzato un fondamentale fattore e cioè quando il testo unico definì l'istituzione e "dicendogli" esattamente cosa fare. Auspichiamo che sia fatto così anche questa volta. Se da una parte saranno le Unioni, esse allora dovranno essere rafforzate, sia sotto il profilo istituzionale (non potranno più essere a geometria variabile) che sotto quello organizzativo (devono avere uffici di piano ben strutturati, veramente "unificati" e competenze tecniche tali da essere credibili e autorevoli interlocutori verso l'esterno). Se sarà la Regione, essa dovrà organizzarsi in modo diverso rispetto al passato, dovrà dotarsi di leggi che stabiliscano meglio i contenuti della pianificazione territoriale di elaborazione regionale e avere un rapporto con il territorio ex provinciale più ravvicinato in modo che le scelte siano realmente territoriali e non invece indirizzi di carattere generale.

Dal bilancio del PTCP di Bologna viene fuori una cosa fra tutte. I risultati positivi sono stati ottenuti quando i contenuti del Piano erano chiari e comprensibili e quando il lavoro è stato un lavoro di cooperazione fra le istituzioni. Quell'87% di successo di lotta allo sprawl è stato conseguito per tanti motivi, ma il primo è stato perché c'era un'istituzione, la Provincia, chiamata a perseguirlo e perché questa istituzione ha scritto norme chiare e comprensibili.