



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DOTTORATO DI RICERCA IN ARCHITETTURA E  
CULTURE DEL PROGETTO

Ciclo 38

**Settore Concorsuale:** 08/E2 - RESTAURO E STORIA DELL'ARCHITETTURA

**Settore Scientifico Disciplinare:** ICAR/18 - STORIA DELL'ARCHITETTURA

INNOVAZIONI DELLA PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA A BOLOGNA NEL  
CONTESTO ITALIANO. LA RIGENERAZIONE URBANA E LE DISUGUAGLIANZE  
TERRITORIALI A SCALA METROPOLITANA A CONFRONTO CON LE ESPERIENZE  
STORICHE

**Presentata da:** Francesco Selmi

**Coordinatore Dottorato**

Matteo Cassani Simonetti

**Supervisore**

Micaela Antonucci

**Co-supervisor**

Giovanni Leoni

Valentina Orioli

Esame finale 2026





*Alla fine di questi tre anni vorrei ringraziare in particolare:*

*Le professoresse Micaela Antonucci e Valentina Orioli per la preziosa guida nell'affrontare il lavoro di ricerca.*

*Il gruppo di lavoro del progetto PRIN "Metropolitan Cities under PNRR" per la partecipazione a una ricerca ricca di confronto e spunti di riflessione.*

*Alessandro Delpiano e Mariagrazia Ricci che mi hanno dato la possibilità di fare questa esperienza contemporaneamente al mio ruolo di funzionario del Settore pianificazione territoriale nella Città metropolitana di Bologna e hanno messo a disposizione la propria esperienza nel campo, oltre ai colleghi Michele Sacchetti e Antonio Papace che mi hanno materialmente aiutato nella ricerca e digitalizzazione dei piani territoriali.*

*Piero Cavalcoli per la disponibilità a condividere le conoscenze accumulate in una lunghissima e proficua vita professionale, interrotta dalla sua repentina scomparsa.*

*L'Ufficio di Piano del Comune di Bologna e l'Archivio storico della Regione Emilia-Romagna per avermi permesso di visionare i materiali in loro possesso.*

*Carlo Magistretti, sempre al mio fianco.*



## INDICE

|                                                                                                                                                                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUZIONE</b>                                                                                                                                                                                          | <b>7</b>  |
| Pianificazione di area vasta                                                                                                                                                                                    | 7         |
| Rigenerazione urbana                                                                                                                                                                                            | 10        |
| Disuguaglianze territoriali                                                                                                                                                                                     | 14        |
| Struttura, metodologia e obiettivi della ricerca                                                                                                                                                                | 15        |
| <b>2. DALLE “MINIME PREVISIONI” AI PROGRAMMI METROPOLITANI DI<br/>RIGENERAZIONE: IL PERCORSO VERSO LA “METROPOLIZZAZIONE” DELLA<br/>RIGENERAZIONE URBANA BOLOGNESE A CONFRONTO CON IL CONTESTO<br/>ITALIANO</b> | <b>19</b> |
| 2.1 Il Piano Intercomunale (PIC): contrastare la rendita urbana, governare la crescita<br>territoriale e razionalizzare la città esistente                                                                      | 20        |
| Contesto e attori                                                                                                                                                                                               | 20        |
| Contenuti                                                                                                                                                                                                       | 22        |
| Esiti                                                                                                                                                                                                           | 26        |
| 2.2 Lo schema del Piano Urbanistico Intercomunale (PUI '84): limitare la crescita<br>sviluppando gli spazi “interstiziali”                                                                                      | 33        |
| Contesto e attori                                                                                                                                                                                               | 33        |
| Contenuti                                                                                                                                                                                                       | 36        |
| Esiti                                                                                                                                                                                                           | 38        |
| 2.3 Il Piano Territoriale Infraregionale (PTI): il ruolo della Provincia, i temi ambientali e le<br>opportunità strategiche di qualificazione                                                                   | 43        |
| Contesto e attori                                                                                                                                                                                               | 43        |
| Contenuti                                                                                                                                                                                                       | 45        |
| Esiti                                                                                                                                                                                                           | 53        |
| 2.4 Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP): un piano compiuto per<br>tutto il territorio provinciale, indirizzi per la riqualificazione urbana e contenimento del<br>consumo di suolo        | 56        |
| Contesto e attori                                                                                                                                                                                               | 56        |
| Contenuti                                                                                                                                                                                                       | 62        |
| Esiti                                                                                                                                                                                                           | 72        |

|                                                                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.5 Il Piano Territoriale Metropolitano (PTM): le sfide della Città metropolitana e la rigenerazione urbana con l'obiettivo del consumo di suolo zero                   | 77         |
| Contesto e attori                                                                                                                                                       | 77         |
| Contenuti                                                                                                                                                               | 83         |
| Esiti                                                                                                                                                                   | 88         |
| <b>3. DISUGUAGLIANZE TERRITORIALI E RIGENERAZIONE URBANA. STRUMENTI ED ESPERIENZE INNOVATIVE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA A CONFRONTO NEL CONTESTO ITALIANO</b> | <b>95</b>  |
| 3.1 Misurare le disuguaglianze e rigenerare le aree fragili                                                                                                             | 96         |
| Fragilità territoriali                                                                                                                                                  | 96         |
| Indicatori di fragilità                                                                                                                                                 | 100        |
| Fragilità e rigenerazione                                                                                                                                               | 102        |
| 3.2 Programmi, progetti e governance per la rigenerazione urbana alla scala di area vasta                                                                               | 107        |
| Rigenerazione "straordinaria": Bando Periferie e PNRR (PINQuA e PUI)                                                                                                    | 108        |
| Rigenerazione "ordinaria": Programmi metropolitani di rigenerazione                                                                                                     | 121        |
| ORMe: Officine per la Rigenerazione Metropolitana                                                                                                                       | 131        |
| Un primo bilancio                                                                                                                                                       | 135        |
| <b>4. CONCLUSIONI</b>                                                                                                                                                   | <b>145</b> |
| Continuità, discontinuità e innovazioni dell'evoluzione della pianificazione di area vasta bolognese                                                                    | 145        |
| L'attuazione della rigenerazione urbana e il contrasto alle disuguaglianze nell'area metropolitana bolognese: primi risultati della nuova pianificazione di area vasta  | 149        |
| Scenari futuri e potenziali sviluppi                                                                                                                                    | 151        |
| <b>5. APPARATI</b>                                                                                                                                                      | <b>155</b> |
| 5.1 Intervista ad Alessandro Delpiano                                                                                                                                   | 155        |
| 5.2 Cronologia e ambiti territoriali dei piani di area vasta bolognesi                                                                                                  | 163        |
| 5.3 Schede dei piani di area vasta bolognesi                                                                                                                            | 166        |
| 5.4 Cartografia dei piani di area vasta bolognesi                                                                                                                       | 171        |
| 5.5 Bibliografia e fonti                                                                                                                                                | 195        |
| 5.6 Glossario                                                                                                                                                           | 206        |

## 1. INTRODUZIONE

La presente ricerca, svolta nell'ambito di un dottorato executive in convenzione con la Città metropolitana di Bologna, ha come obiettivo principale l'analisi dell'evoluzione delle iniziative di pianificazione e programmazione territoriale promosse nell'area vasta bolognese, con particolare riferimento al rapporto dei piani con i temi delle disuguaglianze territoriali e della rigenerazione urbana. Alla luce dell'ampiezza dei suddetti ambiti di ricerca non si mira qui a una trattazione onnicomprensiva dei temi affrontati, quanto piuttosto a una disamina puntuale delle esperienze di pianificazione territoriale bolognesi e delle iniziative promosse dalla Città Metropolitana di Bologna nella sua storia recente, che fanno esplicito riferimento alla rigenerazione e al contrasto alle disuguaglianze. Tale analisi è mirata a valutare punti di forza e debolezza degli strumenti di pianificazione e programmazione, nei rispettivi contesti storici e normativi, e gli elementi di continuità e discontinuità nelle varie stagioni di pianificazione.

Le parole chiave alla base della ricerca relativa all'esperienza bolognese sono dunque: l'evoluzione della pianificazione di area vasta in Italia; il percorso verso l'attuale definizione di rigenerazione urbana, a partire dal "risanamento" ottocentesco, passando attraverso il recupero e la riqualificazione urbana novecenteschi; il tema delle disuguaglianze territoriali nell'attuale dibattito della pianificazione urbanistica e territoriale. Si presenta di seguito una sintetica illustrazione di questi temi, che saranno poi approfonditi nei vari capitoli, e la descrizione della metodologia di ricerca adottata, della struttura e degli obiettivi della tesi.

### **Pianificazione di area vasta**

La pianificazione di area vasta in Italia ha storicamente avuto un ruolo di secondo piano rispetto alla pianificazione urbanistica di scala comunale. La nascita dell'urbanistica moderna in Europa parte infatti dai maggiori centri urbani e nel nostro paese prende avvio dai piani regolatori edilizi e di ampliamento limitatamente alle città più grandi, i primi luoghi che risentono degli effetti dell'industrializzazione e dell'espansione urbana. Nel periodo tra le due guerre mondiali si assiste a un salto di scala della pianificazione a livello europeo con l'introduzione dei primi piani regionali, che superano i confini urbani e studiano le questioni legate alla distribuzione della popolazione e delle attività sul territorio. In Italia una prima esperienza in questa direzione risale al 1936 con la redazione del piano regolatore della Valle d'Aosta e del Canavese - coordinato da Adriano Olivetti, che assumerà ruoli di primo piano nell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) nei decenni successivi - che tentava di

ordinare la struttura economica, insediativa e industriale del territorio nell'ottica del superamento della divisione tra zone più sviluppate e più depresse, ma rimase un caso isolato. Sempre nel periodo del regime fascista vengono fondate le città nelle aree di bonifica dell'Agro Pontino, la cui pianificazione venne inserita all'interno di un progetto di rilancio della produzione agricola, molto criticato perché rivelatosi non in grado di produrre una pianificazione integrata a livello territoriale<sup>1</sup>.

La prima istituzionalizzazione in Italia dei piani di area vasta avviene con la prima Legge Urbanistica nazionale, n. 1150 del 1942, approvata durante la Seconda guerra mondiale. La legge, fondativa per la normativa urbanistica italiana e tuttora in vigore con varie modificazioni intervenute nei decenni, prevede una struttura gerarchica di piani – che conferma i piani regolatori per i Comuni, che diventano generali e che possono essere attuati attraverso piani particolareggiati – e introduce i piani territoriali di coordinamento (PTC). Questa nuova tipologia di piano poteva essere compilata dal Ministero per i Lavori pubblici per alcune parti del territorio nazionale, di cui non si definisce l'estensione, dove stabiliva direttive a cui i piani regolatori erano tenuti a uniformarsi in merito «alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge; alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare natura ed importanza; alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma»<sup>2</sup>. Poco dopo, nel 1944, venne avviato dal gruppo ABRR (formato dall'urbanista Giovanni Astengo con i colleghi Mario Bianco, Nello Renacco e Aldo Rizzotti) lo studio per il Piano territoriale di coordinamento per il Piemonte, apprezzato per le rigorose e approfondite indagini territoriali sui quali è fondato. Su questa scia nei primi anni Cinquanta il Ministero dei Lavori pubblici definì i criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento, ai quali l'INU dedicò un congresso nel 1952: ma anche questo slancio non avrà seguito negli anni successivi e si dovrà aspettare l'istituzione delle Regioni per avere i primi piani territoriali a questa scala.

Ritornando invece a un livello territoriale più vicino all'attuale concetto di area vasta, un nuovo impulso a questo tipo di pianificazione emerge negli anni Sessanta, in pieno *boom* economico quando l'impetuosa crescita urbana delle grandi città travalica i confini comunali. In questo periodo vengono avviati diversi studi per la formazione di piani regolatori intercomunali, una tipologia dello strumento urbanistico generale già prevista nella Legge Urbanistica nazionale del 1942, che prevedeva l'estensione a una scala sovracomunale del PRG quando «per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni

<sup>1</sup> Calabi D., *Storia dell'urbanistica europea*, Bruno Mondadori, Milano, 2008, pp. 157, 184-187.

<sup>2</sup> L. 1150/1942, art. 5.

contermini si riconosca opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei Comuni stessi». Negli studi specialistici realizzati da Giancarlo De Carlo venivano analizzate tre aree urbane su cui si stavano sviluppando in quegli anni esperienze di pianificazione territoriale: Torino, Bologna e Milano, che fa da apripista per le altre aree metropolitane. Negli studi e nei modelli per la città che superava i confini comunali, definita anche "città regione", emergeva un importante rapporto fra programmazione economica e pianificazione del territorio<sup>3</sup>. Come si vedrà successivamente (capitolo 2.1) questi studi non porteranno all'approvazione di piani regolatori intercomunali, ma avranno significativi impatti sulla pianificazione comunale.

Negli anni successivi venne attuata l'istituzione delle Regioni prevista negli articoli 114 e 115 della Costituzione repubblicana, con l'elezione dei primi Consigli regionali nella primavera del 1970. Nel 1977 vennero trasferite alle Regioni diverse funzioni dello Stato, tra cui l'urbanistica definita come «disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente»<sup>4</sup>. Le Regioni approvarono in questo periodo le prime leggi urbanistiche regionali che avviarono inevitabilmente la frammentazione normativa in materia di governo del territorio, che in tempi recenti è diventata particolarmente problematica<sup>5</sup>. Oltre alla previsione dei piani territoriali regionali, alcune regioni dell'area centro-settentrionale, a partire dai tentativi di pianificazione intercomunale, predisposero la suddivisione del territorio in comprensori e disposero la redazione di piani territoriali di coordinamento comprensoriale, tra queste l'Emilia-Romagna – di cui si parlerà più approfonditamente in seguito (capitolo 2.2); politica che sarà lasciata cadere negli anni Ottanta anche in ragione delle dinamiche territoriali sempre più ampie ormai governabili alla scala provinciale, oltre il comprensorio<sup>6</sup>.

Si giunse dunque nel 1990 all'istituzione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), collegando a livello nazionale quei piani di coordinamento previsti in modo vago nella Legge Urbanistica del 1942 con il nuovo ordinamento delle autonomie locali, che attribuiva al nuovo piano di coordinamento di livello provinciale il compito di determinare «indirizzi generali di assetto del territorio indicando le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; le linee di intervento per la

---

<sup>3</sup> Calabi D., *Storia dell'urbanistica europea*, cit., pp. 256-258

<sup>4</sup> DPR 616/1977, art. 80

<sup>5</sup> Mazzeo G., Calenda C., *Evoluzione della normativa urbanistica: la frammentazione dopo l'omogeneità*, in TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment, Aprile 2011

<sup>6</sup> Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Bari, 2010, p. 74

sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali»<sup>7</sup>. I contenuti dei PTCP redatti diffusamente nel territorio nazionale saranno dettagliati ulteriormente nelle leggi urbanistiche delle regioni italiane, come vedremo nell'analisi qui realizzata puntualmente per il caso dell'Emilia-Romagna (capitolo 2.4).

Il ruolo delle province conobbe un momento di declino con la crisi economica del debito sovrano dei primi anni Dieci del Duemila, che impose consistenti tagli alla spesa pubblica, giungendo tra vicende alterne a un'importante revisione dell'istituzione provinciale con la cosiddetta "Legge Delrio" (L 56/2014), che ne manteneva la competenza sulla pianificazione territoriale e allo stesso tempo rendeva effettiva l'istituzione delle Città Metropolitane: queste corrispondono alle dieci province delle regioni a statuto ordinario che comprendono le più rilevanti aree metropolitane<sup>8</sup> e vedono la luce dopo quasi venticinque anni dalla loro prima definizione nella citata riforma istituzionale del 1990. Tra le funzioni di questo nuovo ente di area vasta vennero introdotte diverse innovazioni, come la redazione di un piano strategico con cadenza triennale, confermando e rafforzando inoltre la competenza in materia di «pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano», nonché in materia di «mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano»<sup>9</sup>. Similmente a quanto avvenuto per i PTCP, le differenti leggi regionali approfondirono i contenuti di questi nuovi piani territoriali di coordinamento di livello metropolitano, come nel caso qui approfondito del Piano Territoriale Metropolitano (PTM) previsto per Bologna (vedi capitolo 2.5).

## **Rigenerazione urbana**

Nel contesto sin qui descritto, il tema di quella che oggi chiamiamo "rigenerazione urbana" è stato trattato e disciplinato prevalentemente dagli strumenti urbanistici comunali. Nell'introdurre i metodi e i temi della presente ricerca, si ritiene quindi opportuno comprendere come si è giunti alla definizione del concetto di rigenerazione urbana, termine

---

<sup>7</sup> L. 142/1990, art. 15.

<sup>8</sup> Le dieci Città Metropolitane in Italia sono: Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria. Si aggiungono a queste altre cinque Città metropolitane istituite nelle regioni a statuto speciale (Cagliari, Sassari, Catania, Messina e Palermo).

<sup>9</sup> L. 56/2014, art. 1, comma 44.



che è entrato nel lessico professionale e accademico in tempi relativamente recenti, nella pianificazione urbanistica italiana.

L'idea che parti della città esistente fossero da modificare per un suo migliore utilizzo e una maggiore comodità o salubrità è presente fin dalla nascita dell'urbanistica moderna in Europa e in Italia, ed è strettamente legata agli interventi di sistemazione della città industriale per risolvere i gravi problemi negli ambiti dell'abitare, dei luoghi di lavoro e dei trasporti<sup>10</sup>. Uno dei più noti esempi europei nell'Ottocento è l'esperienza della Parigi del Secondo Impero, con le demolizioni e ricostruzioni di vaste porzioni della città medievale sotto la guida del prefetto Haussmann, motivando gli espropri con l'insalubrità delle aree da trasformare<sup>11</sup>. In Italia possono essere citate esperienze più contenute e spesso con esiti speculativi, ma con simili finalità: il "risanamento" del Mercato vecchio di Firenze realizzato tra gli anni Ottanta e Novanta dell'Ottocento; il piano di risanamento di Napoli del 1885 redatto da Adolfo Giambarba; gli sventramenti nel centro di Milano con la realizzazione della galleria Vittorio Emanuele conclusa nel 1877 su progetto di Giuseppe Mengoni; le rettifiche nel centro storico di Roma previste nel piano regolatore di Alessandro Viviani del 1883<sup>12</sup> seguite dalle più impattanti opere di demolizione negli anni Trenta del Novecento tra cui l'apertura di via della Conciliazione su progetto di Marcello Piacentini e Attilio Spaccarelli<sup>13</sup>; non dimenticando che anche a Bologna, seppure in misura minore, il piano regolatore edilizio e di ampliamento del 1889 prevedeva la rettifica, l'ampliamento o l'apertura di alcune delle principali strade cittadine all'interno del centro storico<sup>14</sup>. A livello teorico l'idea del "risanamento" è sostenuta in Italia da Gustavo Giovannoni, le cui idee ebbero grande fortuna e ispirarono diversi interventi nel periodo fra le due guerre<sup>15</sup>.

Nel dopoguerra, nella cultura urbanistica italiana ha iniziato ad emergere una maggiore attenzione verso la città esistente che si traduceva in tre fasi differenti dell'intervento dei piani sui tessuti urbani esistenti. A queste corrispose anche una parallela evoluzione lessicale per definire l'azione dei piani e progetti urbani: il recupero dei centri storici, la riqualificazione urbana delle aree dismesse e delle periferie e infine la rigenerazione urbana della città esistente. Dopo la ricostruzione, avvenuta in gran fretta senza applicare la nuova legge urbanistica e con un approccio emergenziale che intercettava volontà speculative<sup>16</sup>, un tema che assunse un certo rilievo nel dibattito urbanistico nazionale – e in cui l'Italia assume

<sup>10</sup> Calabi D., *Storia dell'urbanistica europea*, cit., pp. 1-8.

<sup>11</sup> Spagnoli L., *Storia dell'urbanistica moderna*, vol. 2, Zanichelli, Bologna, 2012, pp. 45-57.

<sup>12</sup> Ibidem, pp.105-115

<sup>13</sup> Ibidem, pp.340-342

<sup>14</sup> Municipio di Bologna, *Relazione della giunta al consiglio circa il piano edilizio regolatore e di ampliamento della città*, Regia Tipografia, Bologna, 1890, dall'archivio [www.rapu.it](http://www.rapu.it)

<sup>15</sup> Giovannoni G., *Vecchie città ed edilizia nuova*, UTET, 1931.

<sup>16</sup> Salzano E., *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza, Bari, 2003, pp. 109-110.

un ruolo-guida rispetto agli altri paesi europei – è quello dei centri storici. L'esigenza di tutela dei nuclei storici delle città, di cui si fa promotrice la Carta di Gubbio del 1960, portò a interventi di riqualificazione a partire dalla nota esperienza bolognese a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta, che fa da apripista anche a seguito dell'approvazione della L. 457/1978 che istituiva a livello nazionale i "piani di recupero", il primo strumento di pianificazione specificamente dedicato al patrimonio edilizio esistente che consolidava a livello normativo l'orientamento alla qualificazione del costruito in Italia a partire dai centri storici (vedi capitolo 2.1 per maggiori approfondimenti). Parallelamente prese piede l'esigenza di riqualificazione urbana e ambientale delle periferie investite dalla deindustrializzazione del sistema economico occidentale, che aveva prodotto grandi quantità di aree dismesse precedentemente dedicate alla produzione industriale e ai trasporti<sup>17</sup>.

Nel dibattito urbanistico irrompono, con la crisi energetica dell'inizio degli anni Settanta, i temi ambientali e dello "sviluppo sostenibile", definizione che emerge nel cosiddetto Rapporto Brundtland dell'ONU pubblicato nel 1987. Dopo la crisi economica degli anni Settanta, con l'affermarsi di politiche neoliberiste e l'affievolirsi dell'intervento pubblico statale, anche la pianificazione urbanistica si trasforma e in Italia presero sempre più piede nuove forme di piano e progetti urbani, spesso rivolti alla riqualificazione di parti di città esistenti con un approccio verso la contrattazione con gli attori privati e una parallela attenzione crescente alle questioni ambientali<sup>18</sup>. La riqualificazione urbana divenne quindi un importante tema della pianificazione nelle grandi città italiane (come dimostrano i progetti per le grandi aree dismesse a Milano negli anni Ottanta e Novanta<sup>19</sup> o le prime coeve esperienze bolognesi, approfondite nel capitolo 2.2), e si consoliderà come elemento imprescindibile nella maggior parte dei piani del nuovo millennio sempre più attenti alla qualità ambientale e alla valutazione di sostenibilità. In tempi più recenti, il termine "rigenerazione urbana" è entrato nel lessico urbanistico in Italia per intendere una visione più ampia del recupero di differenti parti di città costruita con una maggiore attenzione alla tutela del patrimonio sociale, economico e ambientale oltre che alla riqualificazione fisica del patrimonio architettonico. Secondo la definizione che ne dà Marina Dragotto, bisogna infatti fare riferimento a cinque principi di qualità per orientare le politiche di intervento della rigenerazione urbana: ripresa del quadro d'insieme dello sviluppo territoriale, qualità della progettazione urbanistica e architettonica, tenuta economica e sociale dell'intervento,

<sup>17</sup> Calabi D., *Storia dell'urbanistica europea*, cit., pp. 295-296

<sup>18</sup> Spagnoli L., *Storia dell'urbanistica moderna*, cit., pp. 508-523

<sup>19</sup> Gabellini P., *Avvicinarsi all'urbanistica. Approaching Urbanism*, Planum Publisher, Roma-Milano, 2024, pp. 264-269

miglioramento dell'equilibrio ambientale, rispetto della storia dei luoghi e delle comunità<sup>20</sup>. In ogni caso una definizione univoca di cosa significhi “rigenerazione urbana” non è concordemente condivisa, perchè il legame con la ri-significazione di spazi urbani esistenti la collega alle specificità dei luoghi e delle pratiche ed è quindi molto variegata: ma senza dubbio possiamo affermare che è diventata l'oggetto principale dell'urbanistica contemporanea<sup>21</sup>.

Al netto dell'evoluzione nella prassi e nella cultura urbanistica sin qui sinteticamente descritta, a livello nazionale non si sono prodotte ulteriori organiche disposizioni nazionali sui piani di recupero, perché già presenti nelle norme urbanistiche regionali approvate dopo le deleghe di competenze legislative negli anni Settanta. In Emilia-Romagna, il tema del recupero è recepito fin dalla prima legge urbanistica regionale (LR 47/1978), mentre la riqualificazione urbana caratterizza gran parte della seconda LR 20/2000, fino a giungere alla più recente LR 24/2017 che ha assunto tra gli obiettivi generali la tutela del suolo e la promozione della rigenerazione dei tessuti urbanizzati. A livello nazionale, in assenza di una nuova legge organica per il governo del territorio con riferimenti e indirizzi alla riqualificazione/rigenerazione urbana, sono stati prodotti a partire dagli anni Novanta numerosi piani e programmi speciali di finanziamento per interventi puntuali: tra i più significativi si citano i Programmi integrati di intervento, i Programmi di riqualificazione urbana (PRU), i Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), i Contratti di Quartiere, il Bando Periferie, fino ai più recenti strumenti del PNRR in materia di rigenerazione, ossia il Piano Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA) e i Piani Urbani Integrati (PUI)<sup>22</sup>.

Come si è visto in questa breve panoramica, in Italia i piani e i progetti di recupero, riqualificazione e rigenerazione hanno prevalentemente interessato la scala urbana limitata ai confini comunali e il tema della pianificazione di area vasta nelle strategie relative alla rigenerazione urbana è emerso solo negli ultimi anni, sebbene negli ultimi tre programmi di intervento nazionali di finanziamento di interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana sia stata aperta la possibilità alle città metropolitane di presentare progetti e proposte: qui si approfondirà in particolare l'esperienza della Città metropolitana di Bologna (si veda il capitolo 3.2).

---

<sup>20</sup> Dragotto M., *Rigenerazione* in Lupatelli G., De Rossi L. (a cura di), *Rigenerazione urbana. Un glossario*, Donzelli, Roma, 2022, pp. 226-229.

<sup>21</sup> Orioli V., *Come cambia l'urbanistica: la Romagna e la rigenerazione urbana*, in «Studi Romagnoli», LXX, Cesena, 2020, pp. 101-120.

<sup>22</sup> I riferimenti normativi sono rispettivamente la L 179/1992, il DM 21 dicembre 1994 (Ministero LLPP), il DM 8 ottobre 1998 (Ministero LLPP), L 136/1999, DPCM 25 maggio 2016, DI 395/2020 (MIT di concerto con MEF e MIBACT), DL 152/2021.

## Disuguaglianze territoriali

Lo sviluppo coerente di strategie in favore della rigenerazione urbana negli strumenti di pianificazione di area vasta ha dovuto tenere in considerazione le disuguaglianze territoriali esistenti - tra aree urbane dense, con maggiore attrattività ma anche problematiche ambientali e sociali, e contesti più marginali e deboli economicamente, ma ricchi di risorse ambientale - e della conseguente necessità di favorire una maggiore coesione territoriale. Questo è tanto più vero in un contesto mondiale come quello contemporaneo, dove la cosiddetta “economia della conoscenza” ha concentrato lo sviluppo economico in pochi centri urbani competitivi – dinamiche che si sono verificate a scala più ridotta anche in un paese a bassa crescita economica come l’Italia, dove gli squilibri tra diverse aree territoriali sono aumentati negli ultimi decenni<sup>23</sup>.

Le disuguaglianze territoriali sono ascrivibili all’interno del più ampio tema della “città (in)giusta”, individuato da Pier Carlo Palermo tra le questioni emergenti della disciplina urbanistica nel nuovo millennio<sup>24</sup>. In Italia, lo studioso ha riconosciuto alcune esperienze significative nel Forum Disuguaglianze e Diversità, orientato alla ricerca di un equilibrio fra politiche redistributive ed *empowerment* dei territori, e in campo accademico nel programma di ricerca d'eccellenza sulle “fragilità territoriali” del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano tra il 2018 e il 2022, proseguito con il progetto CRAFT (Competence Center Anti-Fragile Territories) per il periodo 2023-2027<sup>25</sup>. Questa esperienza, raccolta nel volume significativamente intitolato *Ricomporre i Divari*, rivolge l’attenzione a progetti di scala territoriale «contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica»<sup>26</sup> facendosi portatrice di un’istanza di “riformismo radicale” orientata a una maggiore uguaglianza sociale con politiche di riequilibrio delle «condizioni di contesto e materiali – nello spazio del quartiere, della città, della regione – che hanno influenza sia sulla qualità della vita [...] sia sulla equalizzazione di quelle condizioni abilitanti che rappresentano fattori decisivi nella traiettorie di individui e gruppi sociali»<sup>27</sup>. L’approccio proposto fa riferimento non più alla scala solo urbana ma si parla di “rigenerazione territoriale”.

Una rilevante esperienza di pianificazione territoriale su scala nazionale è quella promossa da Fabrizio Barca nel 2013 in qualità di ministro per la Coesione territoriale nell’ambito

<sup>23</sup> Buciuni G., Corò G., *Periferie competitive. Lo sviluppo dei territori nell’economia della conoscenza*, Il Mulino, Bologna, 2023.

<sup>24</sup> Palermo P.C., *Il futuro dell’urbanistica post-riformista*, Carocci, Roma, 2022, pp. 226-241.

<sup>25</sup> <https://www.eccellenza.dastu.polimi.it/www.eccellenza.dastu.polimi.it/index.html>

<sup>26</sup> Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna, 2021.

<sup>27</sup> Coppola A., Lanzani A., Zanfi F., *Tra eredità, riscoperte e un futuro diverso: ripensare le politiche urbanistiche e territoriali*, in *Ricomporre i Divari*, cit., pp. 13-37.

dell'utilizzo delle risorse comunitarie UE nella programmazione 2014-2020: la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). La SNAI individua le cosiddette "aree interne" come zone distanti dai centri e dalle infrastrutture principali ma ricche di risorse ambientali e culturali, promuovendone il rafforzamento attraverso due linee d'azione che combinano politiche redistributive e valorizzazione delle potenzialità locali: il potenziamento dei servizi di base come sanità, istruzione e mobilità; lo sviluppo di progetti locali per valorizzare il patrimonio naturale e culturale, i sistemi agroalimentari e l'artigianato. La SNAI, basata su un approccio selettivo e una governance multilivello, punta a trasformare il potenziale inutilizzato di queste aree in un volano di crescita, affrontando al contempo criticità come l'inquinamento, il degrado del suolo e la perdita di biodiversità<sup>28</sup>.

In anni più recenti, dopo la soppressione nel 2023 dell'Agenzia per la coesione territoriale a dieci anni dalla sua istituzione e il suo assorbimento dalla Presidenza del consiglio dei ministri<sup>29</sup>, il futuro della strategia per le aree interne appare incerto. La recente proposta di Piano Strategico per le Aree Interne (PSNAI) è stata criticata da più parti in quanto apparentemente orientata «più alla gestione della decadenza che alla promozione dello sviluppo, finendo per naturalizzare la marginalità come destino»<sup>30</sup>, nonostante alcuni indicatori mostrino qualche segnale positivo nel bilancio demografico delle aree interne italiane.

### **Struttura, metodologia e obiettivi della ricerca**

In questo mutevole contesto storico, culturale e politico, l'area metropolitana bolognese ha storicamente svolto un ruolo esemplare nel panorama italiano, avendo preso parte a tutte le fasi dell'evoluzione sin qui sintetizzate. I piani di area vasta nel caso di Bologna hanno attraversato quasi tutte quelle che Giuseppe Campos Venuti ha definito le "generazioni" dell'urbanistica<sup>31</sup>, a partire dal *boom* economico, passando per la trasformazione urbana negli anni Ottanta della deindustrializzazione, fino alla più recente fase della "metropolizzazione". A partire dai primi strumenti nati nell'area comprensoriale attorno al capoluogo, ossia il Piano Intercomunale (PIC - 1967) sviluppato nella più ampia rivoluzione dell'urbanistica riformista bolognese introdotta dallo stesso Campos Venuti, e il successivo Piano Urbanistico Intercomunale (PUI '84 - 1984), si intravedono già le premesse sulla

---

<sup>28</sup> *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in Materiali UVAL, n.31, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma, 2014.

<sup>29</sup> DPCM 10 novembre 2023.

<sup>30</sup> Venturi P., *Strategie per le aree interne: tra retorica del declino e infrastrutturazione comunitaria*, in "DiTe", n. 69, luglio 2025.

<sup>31</sup> Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Bari, 2010, pp. 62-63.

riflessione del recupero e della qualificazione dei tessuti urbani esistenti. Successivamente, con il conferimento delle competenze specifiche in materia di pianificazione, è l'ente di area vasta bolognese (dapprima come Provincia e dal 2015 come Città Metropolitana) che ha riservato una particolare attenzione ai temi della riqualificazione e della rigenerazione urbana, coniugandoli recentemente con la perequazione territoriale. Questi temi si ritrovano negli strumenti di pianificazione, redatti in attuazione delle leggi nazionali e regionali, a partire dal Piano Territoriale Infraregionale (PTI - 1995), poi nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP - 2004) fino all'approvazione nel 2021 del nuovo Piano Territoriale Metropolitano (PTM). Attraverso questo percorso la Città Metropolitana di Bologna è giunta all'introduzione dei primi effettivi strumenti fiscali e di programmazione alla scala dell'area vasta per la messa a terra di interventi di rigenerazione urbana nelle aree soggette a maggiori fragilità demografiche, economiche e sociali, anche con il supporto di specifici strumenti di governance messi in campo coinvolgendo le Unioni di Comuni del territorio. La vivace attività dell'area vasta bolognese, che ha partecipato a tutte le fasi più rilevanti dell'evoluzione della pianificazione territoriale in Italia a livello intercomunale, comprensoriale, provinciale e metropolitano, costituisce quindi un caso studio esemplare per cogliere gli aspetti più innovativi in questa evoluzione.

La presente ricerca intende quindi, attraverso la ricerca bibliografica, la raccolta delle testimonianze e l'esame dei documenti e delle fonti, analizzare criticamente il caso studio costituito dal complesso degli strumenti di pianificazione e programmazione di scala territoriale nell'area metropolitana bolognese, con particolare attenzione alle politiche rigenerazione della città e del territorio, per evidenziare come la pianificazione di area vasta in Italia abbia assunto progressivamente il ruolo di strumento centrale per la rigenerazione dei tessuti esistenti sia nelle aree più centrali e attrattive, sia soprattutto nelle parti di territorio più fragili e marginali.

Si partirà dunque, nel capitolo 2, con una approfondita ricostruzione storica, sinora mai realizzata, delle suddette esperienze nell'evoluzione verso le politiche di rigenerazione e del ruolo della pianificazione di area vasta nell'area metropolitana bolognese, inserendola nel contesto regionale e nazionale, intesa come necessaria base conoscitiva per poter realizzare tale analisi e ritrovare le ragioni dei successi e delle criticità.

Nel capitolo 3, cogliendo l'opportunità dell'esperienza lavorativa "sul campo" dell'autore all'interno della Città metropolitana di Bologna, si passerà all'analisi delle attuali pratiche operative di rigenerazione urbana e territoriale della Città Metropolitana di Bologna, svolte in particolare attraverso le Officine per la Rigenerazione Metropolitana (ORMe), confrontandole con alcuni selezionati strumenti di pianificazione e programmazione in corso di sviluppo in

altre città italiane (Milano e Firenze), per individuare punti di forza e debolezza nella programmazione di area vasta della rigenerazione e nei relativi sistemi di finanziamento e gestione a supporto dello sviluppo delle attività concrete. Per avere uno sguardo complessivo sulle strategie adottate e sui risultati ottenuti negli ultimi venticinque anni, si è deciso di supportare questa analisi con una testimonianza “operante” attraverso l'intervista al direttore del Settore pianificazione territoriale della Città metropolitana di Bologna, Alessandro Delpiano (interamente riportata nella sezione Apparati).

Per rendere organicamente leggibili in un quadro sintetico i risultati della ricerca, si è scelto di corredare il testo con una linea del tempo territorializzata e una schedatura dei cinque piani di area vasta che si sono succeduti negli ultimi sette decenni a Bologna (inserite nella sezione Apparati), realizzando anche un lavoro di digitalizzazione delle relazioni generali e delle tavole dei piani meno recenti (Apparati - “Cartografia”) che potrà rappresentare non solo un risultato originale della ricerca, ma anche uno strumento per favorire una migliore conservazione di tale patrimonio negli archivi della Città metropolitana di Bologna e garantire una sua possibile divulgazione con un alto grado di accessibilità.

L'obiettivo della ricerca e dei suoi prodotti è quello di favorire una migliore comprensione delle sfide attuali sulle aree periferiche e marginali, insieme al riconoscimento di modelli ottimali per l'individuazione delle fragilità e delle opportunità di rigenerazione. I risultati potranno anche costituire un contributo utile per le Pubbliche Amministrazioni impegnate nello sviluppo di piani e politiche per la rigenerazione alla scala di area vasta, nonché un'occasione di riflessione sul percorso e sul ruolo delle città metropolitane, in particolare della Città Metropolitana di Bologna, rispetto al contributo della rigenerazione urbana nella lotta contro le disuguaglianze territoriali.





## **2. DALLE “MINIME PREVISIONI” AI PROGRAMMI METROPOLITANI DI RIGENERAZIONE: IL PERCORSO VERSO LA “METROPOLIZZAZIONE” DELLA RIGENERAZIONE URBANA BOLOGNESE A CONFRONTO CON IL CONTESTO ITALIANO**

In questo capitolo ci si propone di ricostruire l'evoluzione degli strumenti di pianificazione di area vasta dell'ambito metropolitano bolognese, scelto come caso esemplare dell'ambito italiano, analizzando i cinque piani prodotti dagli anni Sessanta ad oggi secondo la stessa griglia interpretativa costruita sulle tre categorie: “contesto e attori”, “contenuti” ed “esiti”.

Per inquadrare l'evoluzione storica dei piani, sarà utile ripercorrere in prima battuta in maniera sintetica le trasformazioni del contesto normativo, socio-economico e politico dell'area metropolitana bolognese nel periodo analizzato, insieme a quelle del ruolo degli enti coinvolti (con l'avvicinarsi di comuni, comprensorio, Provincia e Città metropolitana) e all'individuazione di funzionari e professionisti che hanno contribuito alla formazione dei piani.

Considerato il taglio metodologico qui adottato, i contenuti non saranno analizzati in dettaglio in tutte le parti del singolo strumento di pianificazione, ma sarà privilegiato l'approfondimento delle strategie e dei dispositivi connessi alla trasformazione dei tessuti urbani esistenti, per comprendere in quale misura ciascun piano ha preso in considerazione e ha contribuito all'attuazione di interventi di quella che oggi è definita “rigenerazione urbana”.

In conclusione di tale analisi saranno sintetizzati, ove possibile, gli esiti di ciascun piano, segnalando le innovazioni rispetto al passato, gli effetti sul territorio e i limiti nella loro attuazione.

## 2.1 Il Piano Intercomunale (PIC): contrastare la rendita urbana, governare la crescita territoriale e razionalizzare la città esistente

### Contesto e attori

Durante il boom economico nel Secondo dopoguerra la gestione della crescita urbana, anche oltre i confini comunali nelle grandi città industriali, è il tema al centro della pianificazione urbanistica italiana, che, superata l'emergenza iniziale della ricostruzione postbellica, viene particolarmente incentivata. A Bologna il PRG adottato nel 1955 con la consulenza di Plinio Marconi, seppur limitato al solo territorio comunale bolognese, prevede infatti un dimensionamento residenziale potenziale fino al raggiungimento del milione di residenti all'interno dei confini comunali<sup>32</sup>, sulla spinta della forte crescita demografica ed economica di Bologna, che incrementa nel decennio 1951-1961 la popolazione di oltre 100.000 unità superando i 440.000 abitanti, nonché il proprio reddito pro capite del 90%, giungendo alla settima posizione tra le città italiane nel 1963<sup>33</sup>. In modo non dissimile da quanto accade nello stesso periodo in altre città, il piano Marconi si caratterizza per il forte sovradimensionamento delle previsioni insediative, caratteristica che ha spinto Giovanni Astengo a individuare questa prima fase di pianificazione postbellica come la stagione dei "piani serbatoio" (di aree edificabili)<sup>34</sup>. Proprio in questi anni si ravvisano i primi segnali del processo di suburbanizzazione, che sarà protagonista delle dinamiche territoriali degli ultimi trent'anni del Novecento.

Ha inizio in questo contesto l'esperienza della pianificazione del territorio bolognese alla scala dell'area vasta. In seguito alla volontà di ampliamento dei confini amministrativi di Bologna tentati durante il Ventennio fascista, compiutasi solo parzialmente con l'annessione del Comune di Borgo Panigale nel 1937<sup>35</sup>, e qualche anno dopo l'approvazione del piano Marconi, il Comune di Bologna intende allargare i propri orizzonti richiedendo la possibilità di formare un piano urbanistico intercomunale (PIC). Il 24 aprile 1959 la richiesta al Ministero dei Lavori Pubblici<sup>36</sup> è avanzata congiuntamente dal comune capoluogo e da altri quattordici

<sup>32</sup> Comune di Bologna, *Piano Regolatore Generale della Città di Bologna*, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica in data 18 aprile 1958.

<sup>33</sup> Parisini, F., *La città e i consumi. Accesso al benessere e trasformazioni urbane a Bologna*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

<sup>34</sup> Astengo G., voce *Urbanistica*, in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, Vol. XIV, Istituto per la Collaborazione Culturale, Venezia-Roma, 1966.

<sup>35</sup> Lipparini P., *Urbanistica e regime*, in: *Carte e pensieri per costruire la città. Eccellenze dell'Archivio Storico dell'Università di Bologna*, Bologna, CLUEB, 2016, pp. 55-57.

<sup>36</sup> Comune di Bologna, Delibera di Consiglio Comunale n. 7 del 24 aprile 1959.

comuni limitrofi<sup>37</sup> e autorizzata il 6 maggio del 1960 con l'affidamento della redazione dello strumento urbanistico al comune capoluogo<sup>38</sup>.

Appena dopo l'autorizzazione ministeriale alla redazione del PIC bolognese, alle elezioni amministrative del 1960, che confermano l'amministrazione comunista del Comune a guida del sindaco Giuseppe Dozza, viene eletto in Consiglio Comunale e nominato assessore all'urbanistica l'architetto Giuseppe Campos Venuti, allora giovane militante del PCI inviato da Roma a seguito della richiesta da parte dell'assessore alla cultura Renato Zangheri - futuro sindaco negli anni Settanta - di inviare un urbanista del partito per riformare le politiche urbane della città. Campos Venuti, in quel momento si è da pochi anni formato a Roma con urbanisti di rilevanza nazionale, tra cui proprio Plinio Marconi, e ha approfondito lo studio dei piani regolatori degli anni Cinquanta criticandone, in disaccordo con i suoi docenti e con Marconi stesso, l'eccessivo dimensionamento favorevole alla rendita fondiaria, studiando in particolare il PRG di Roma<sup>39</sup>. Come noto l'esperienza amministrativa e tecnica di Campos Venuti a Bologna durante gran parte degli anni Sessanta, nella quale ha messo in campo la cosiddetta "urbanistica riformista" in contrasto al fenomeno della rendita urbana da lui ampiamente descritto nella monografia *Amministrare l'urbanistica*<sup>40</sup>, ha inciso significativamente nello sviluppo urbano della città facendone un modello nazionale e internazionale di pianificazione urbanistica virtuosa. Il lavoro del PIC si inserisce tra le varie innovazioni messe in campo dall'urbanista romano all'interno di una modalità di azione urbanistica, che si è impegnata su diversi livelli di pianificazione, sia generale che attuativa a livello comunale, ma che ha tentato l'inquadramento della strumentazione comunale in una proposta di programmazione e pianificazione anche territoriale<sup>41</sup>.

Si ritiene importante sottolineare la struttura di *governance*, come sarebbe definita oggi, messa a punto per portare avanti i lavori del PIC superando l'approccio centralistico impresso dal Governo che attribuiva al comune capoluogo la responsabilità della pianificazione su tutta l'area comprensoriale. Perciò, al fine di gestire il PIC in maniera più democratica con il coinvolgimento degli altri comuni, viene istituita in maniera del tutto

---

<sup>37</sup> Oltre a Bologna partecipano alla richiesta i Comuni di Anzola dell'Emilia, Budrio, Calderara di Reno, Casalecchio di Reno, Castel Maggiore, Castenaso, Crespellano, Granarolo dell'Emilia, Minerbio, Ozzano dell'Emilia, Pianoro, San Lazzaro di Savena, Sasso Marconi e Zola Predosa. Negli studi per il Piano Intercomunale del Comprensorio (PIC) si aggiungeranno Bazzano e Castel San Pietro Terme ammessi a far parte del PIC con Decreto Ministeriale di giugno 1968 (vedi Comune di Bologna, *PIC, Piano-Mosaico, Illustrazione dei P.R.G. del Comprensorio*, 1968, Volume I, p. IV).

<sup>38</sup> Decreto Ministeriale del 6.5.1960 - Ministero dei Lavori Pubblici - Div. 23" - n. 1174: Autorizzazione a formare il Piano Regolatore Intercomunale di Bologna.

<sup>39</sup> Campos Venuti G., *Un bolognese con accento trasteverino. Autobiografia di un urbanista*, Pendragon, Bologna, 2011, pp. 22-24, 30-36.

<sup>40</sup> Campos Venuti G., *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1967.

<sup>41</sup> Campos Venuti G., *Un bolognese con accento trasteverino*, cit., pp. 58-61.

volontaria nel luglio del 1962 un'Assemblea di sindaci del Comprensorio per raccogliere le esigenze territoriali e condividere le scelte di pianificazione. Infatti l'Assemblea, in una propria dichiarazione programmatica, afferma che i «Sindaci dei comuni [del Comprensorio n.d.r.] hanno comunque concordemente deliberato di richiedere al competente Ministero l'autorizzazione alla redazione del piano regolatore intercomunale, allo scopo di fornire base giuridica all'attività da intraprendere; hanno però contemporaneamente affermato che solo la libera e consapevole volontà di ogni comune di partecipare ad una opera di pianificazione, intesa a potenziarne le funzioni e tale da garantire a sua volta il rispetto delle prerogative fondamentali dell'autonomia locale, poteva consentire il raggiungimento dell'obiettivo. Pertanto, ritenendo inadeguata e insufficiente nella sostanza la formula di elaborazione del piano prevista dalla legge, hanno deciso di costituirsi in Assemblea, fino all'istituzione di più precise strutture organizzative adeguate al compito concordemente assunto»<sup>42</sup>.

Questa attività politica è svolta con il supporto dell'ufficio del Piano Intercomunale interno al Comune di Bologna. L'ufficio Piano Intercomunale, con i suoi funzionari comunali Piero Maldini, Raffaele Mazzanti, Ubaldo Pallottini e Franca Tarozzi, lavorerà allo Schema generale per la pianificazione urbanistica del comprensorio del PIC, presentato dopo alcuni anni di lavori nel 1967<sup>43</sup>, in forma di una relazione conoscitiva e di indirizzi per il territorio supportata da tavole contenute nello stesso volume, oltre a collaborare con gli uffici tecnici dei comuni del Comprensorio bolognese nella redazione di PRG coerenti con le politiche di pianificazione in corso di elaborazione.

## Contenuti

Il PIC recepisce e ripropone alla scala sovracomunale le numerose innovazioni legate all'amministrazione dell'urbanistica di Campos Venuti sperimentate contemporaneamente nel Comune di Bologna. Tra le peculiarità dello Schema del PIC bolognese, che non concentra la propria azione verso una definizione "geometrica" della forma urbana nel territorio a differenza di altri modelli italiani, nei quali è presente una maggiore analisi della forma dei territori metropolitani, emergono alcuni temi pragmatici orientati a un policentrismo che persegue la volontà di un riequilibrio territoriale con una maggiore forza regolativa strumentale alla modifica dei piani regolatori vigenti del comprensorio<sup>44</sup>. Il PIC bolognese,

<sup>42</sup> Dalla "Dichiarazione Programmatica dell'Assemblea dei Sindaci del Piano Intercomunale Bolognese" in *Piano Intercomunale Bologna. Schema generale per la pianificazione urbanistica nel comprensorio*, 1967.

<sup>43</sup> Comune di Bologna, *Piano Intercomunale Bologna. Schema generale per la pianificazione urbanistica nel comprensorio*, 1967.

<sup>44</sup> Gulli L., *Le esperienze di pianificazione territoriale della Regione Emilia-Romagna*, in Bravo L., Orlandi P. (a cura di), "IN\_BO. Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura", V. 4 N. 6:

come già accennato nel capitolo 1, non è infatti l'unica esperienza intercomunale italiana, dato che in quegli anni diverse aree metropolitane italiane avevano iniziato un simile percorso. Città più popolose per ruolo territoriale e maggiore industrializzazione dove il rapido inurbamento postbellico è intervenuto prima e con maggior forza, come Torino e Milano, due vertici del cosiddetto triangolo industriale, hanno attivato negli stessi anni processi di pianificazione alla scala sovracomunale. Ad esempio a Milano nel 1963 il Centro Studi PIM presenta il primo Schema per il Piano intercomunale milanese, con un approccio molto attento alla forma della città in divenire, reso noto dalla proposta della “turbina”, una forma aperta che vuole traghettare lo sviluppo del capoluogo lombardo verso la “città regione”, che sarà poi seguito da altre proposte attente a diverse prospettive di sviluppo fisico dell'area metropolitana lombarda<sup>45</sup>. Lo stesso Campos Venuti ricorda in proposito un confronto con Giancarlo de Carlo che avanzava come critica al PIC bolognese l'accettazione dell'esistente disegno territoriale radiocentrico al contrario di quanto si tentava nel modello milanese, e di un'eccessiva enfasi sul contrasto alla rendita urbana<sup>46</sup>. Lo schema PIC presenta infatti una tensione verso il policentrismo, in termini di “città territorio”<sup>47</sup>, perseguita attraverso il bilanciamento dei vari centri urbani e di nuove connessioni tra essi attraverso un ribaltamento degli assi di sviluppo “naturali” per disincentivarne il congestionamento e sfavorire i processi speculativi della rendita urbana.

Queste politiche di riequilibrio sono declinate nell'indirizzo del PIC riguardante lo sviluppo degli insediamenti urbani, rispetto a cui si intende bloccare «la tendenza a consolidare il processo conurbativo in atto» riconosciuto nelle analisi demografiche e territoriali effettuate<sup>48</sup>. La spinta verso una differente forma di espansione rispetto a quella naturale in tutte le direzioni a partire dal capoluogo è chiaramente ancora lontana dalle più recenti riflessioni rispetto ai limiti alle nuove urbanizzazioni dettati da impellenti ragioni ambientali. Trova invece la sua ragione soprattutto nel contrasto alla rendita fondiaria teorizzato e messo in pratica da Campos Venuti attraverso le cosiddette “minime previsioni”, ossia la riduzione al minimo indispensabile degli indici edilizi per lo sviluppo programmato dai PRG per limitare le speculazioni sui terreni fabbricabili, ma si traduce comunque in un primo effetto concreto nel contrasto a un'espansione incontrollata su tutto il territorio metropolitano applicando tale strategia a tutti i piani comunali in corso di formazione nel comprensorio,

---

volume speciale “Città e Regione in Emilia-Romagna. Il progetto di un territorio e la sua storia (1970-2013)”, 2013, pp. 175-186.

<sup>45</sup> Nicosia C., *Le radici della ‘Turbina’. Ricostruzione genealogica del Piano Intercomunale Milanese del 1963*, in “Territorio”, n. 65, pp. 128-138.

<sup>46</sup> Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Città senza cultura*, cit., p. 73.

<sup>47</sup> Campos Venuti G., *Un bolognese con accento trasteverino*, cit., p. 56.

<sup>48</sup> Comune di Bologna, *Piano Intercomunale Bologna*, cit., pag. 102.

oltre che alla riduzione del dimensionamento del PRG del Comune di Bologna<sup>49</sup>. Allo stesso tempo il PIC tende verso un sistema di interrelazioni tra tutti i centri del comprensorio, tentando il ribaltamento dello sviluppo insediativo verso aree allora meno interessate dalla rapida crescita urbana anche per mezzo dell'insediamento di nuove funzioni sovralocali individuate dallo schema di assetto, come la zona nord del comprensorio attraverso il nuovo centro direzionale proposto per Bologna verso i comuni della bassa pianura. L'attivazione di questo decentramento amministrativo parte dall'individuazione di una grande area a est di via Stalingrado, nuova direttrice urbana che dal centro di Bologna porta verso Ferrara, per la realizzazione del *Fiera District* che conterrà, oltre alla nuova sede per l'eponimo ente per le manifestazioni fieristiche, il palazzo dei congressi, la borsa valori e merci e, successivamente la sede della Regione Emilia-Romagna, delle cooperative e della Rai regionale. La progettazione dell'intero centro direzionale, affidata all'architetto giapponese Kenzo Tange, assume progressivamente proporzioni ragguardevoli interferendo sensibilmente con la politica delle "minime previsioni" ed estremizzando la direttrice di sviluppo a nord pensata nel PIC come un bilanciamento. Comunque il progetto originario di Tange non viene mai completamente realizzato, anche grazie alla riduzione del dimensionamento e del livello di definizione della previsione urbana all'interno della variante al PRG del 1970, contenendo così entro la tangenziale l'espansione del centro direzionale<sup>50</sup>. La soluzione policentrica è privilegiata proprio per evitare la saldatura lungo le direttrici di espansione, da ovviare con un disegno di parchi intercomunali che circondano il capoluogo e si diramano in altrettante direttrici che oggi sarebbero definite come infrastrutture verdi in particolare lungo il percorso dei fiumi Reno e Savena. Si rileva quindi una particolare attenzione al territorio non urbanizzato, anche con la destinazione esclusiva delle aree agricole di pianura<sup>51</sup>.

Un altro aspetto settoriale su cui il PIC ha lasciato il segno nell'area comprensoriale è sicuramente evidente rispetto alla struttura della viabilità nel territorio dell'area suburbana bolognese. Lo schema di assetto del piano intercomunale del Comprensorio propone una struttura a maglie ortogonali, derivante da un più ampio reticolo a scala padana in contrasto rispetto alla polarizzazione insediativa del triangolo industriale in sviluppo lineare verso Bologna attraverso la direttrice della via Emilia, legato al modello di maggiore equilibrio della

<sup>49</sup> Campos Venuti G., *Una politica urbanistica senza illusioni, ma senza evasioni*, in "Urbanistica", n. 54-55, pp. 34-40, 1969.

<sup>50</sup> Campos Venuti G., *Un bolognese con accento trasteverino*, cit., pp. 66-69.

<sup>51</sup> Maldini P. et al. (a cura di), *Linee generali dello schema per la pianificazione urbanistica nel comprensorio bolognese*, in Urbanistica n. 54-55, pp. 10-27, 1969.

“città territorio” su cui convergevano le idee di Osvaldo Piacentini e Campos Venuti<sup>52</sup>, in coerenza con le successive politiche nazionali orientate all’equilibrio territoriale del noto Progetto 80. Tra i sistemi metropolitani proposti per l’assetto territoriale strategico del Paese, il comprensorio bolognese è infatti all’interno del sistema bolognese-romagnolo, che interessa tutta la parte orientale della regione con anche l’area ferrarese, classificato come “sistema A1”. Il Progetto 80, ritenendo questa categoria di sistemi già strutturati in modo policentrico e caratterizzati da un recente sviluppo metropolitano, propone di consolidarne e potenziarne la rete attivando forme d’integrazione, specializzazione e complementarietà tra i diversi insediamenti<sup>53</sup>. La proposta del PIC sulle infrastrutture stradali punta infatti al rafforzamento della struttura policentrica, corrispondendo ancora parzialmente alla rete viabilistica metropolitana pianificata oggi<sup>54</sup>, con previsioni tuttora in fase di realizzazione, mentre sul tema dei trasporti collettivi lo schema di piano intercomunale non individua proposte definite, pur riconoscendo la forte necessità di un progetto di linee in sede propria su ferro per garantire uno sviluppo urbano equilibrato.

Rispetto allo sviluppo o alla trasformazione dei centri urbani esistenti, per i singoli nuclei nella prima e seconda cintura non sono presenti nette indicazioni spaziali, tra le quali si ritrova soltanto l’individuazione dei “centri dell’espansione residenziale intensiva” esterni al Comune di Bologna. Invece, in relazione al nucleo conurbato bolognese, il PIC elabora delle prime strategie per la qualificazione del tessuto urbano costruito. Vengono individuate graficamente delle “zone urbanizzate da razionalizzare” che si estendono dal centro verso le direttrici della via Emilia, della Galliera a Nord e della Bazzanese e della Porrettana a sud-ovest, anche oltre i confini del capoluogo<sup>55</sup>. Le indicazioni del PIC rispetto a questo tema attengono tuttavia principalmente alla proposta di revisione del PRG della sola Bologna, per rispondere alle «più gravi disfunzioni del recente sviluppo della città» nelle aree fra il Reno e il Savena. In particolare vengono sottolineate le concomitanti alte densità insediative e carenza di servizi esistenti o aree per realizzarne di nuovi. Viene quindi suggerito un «innalzamento generale degli standard urbanistici» attraverso tre tipi di azioni possibili: il recupero di aree non ancora costruite attraverso il cambio di destinazione d’uso verso i servizi; la riduzione degli indici edificatori per ridurre il futuro fabbisogno dove non è possibile fornire adeguate risposte; il recupero delle aree occupate da impianti da delocalizzare o già

---

<sup>52</sup> Piacentini O., intervento in *Unione Regionale delle Province Emiliano Romagnole, Unione Regionale Camere di Commercio Emilia-Romagna, Problemi e tecniche dell’articolazione regionale della programmazione*, Atti dell’incontro di Bologna, 23 giugno 1965, Bologna, 1965.

<sup>53</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Progetto 80; rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Feltrinelli, Milano, 1969.

<sup>54</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile*, Tavola 3A

<sup>55</sup> Comune di Bologna, *Piano Intercomunale Bologna*, cit., Tavola XIV.

dismessi in favore di nuove localizzazioni, tra cui le caserme militari, le aree ferroviarie, l'Ippodromo, le officine del gas e l'ex Manifattura Tabacchi<sup>56</sup>. Rispetto a quest'ultima si fa riferimento alla prima Manifattura di via Riva Reno, allora dismessa in favore del nuovo fabbricato industriale su via Stalingrado progettato da Pier Luigi Nervi<sup>57</sup>.

## Esiti

Le previsioni dello schema PIC per la struttura insediativa del comprensorio e le aree extraurbane sono spesso disattese nei piani comunali, soprattutto a causa della natura volontaristica dello schema PIC, che ha però trovato diversi riscontri nella redazione dei PRG comprensoriali degli anni Sessanta<sup>58</sup>. In particolare il diffuso approccio alle "minime previsioni" e l'attenzione all'acquisizione o alla cessione da parte dei privati di ampie aree per la realizzazione di servizi pubblici hanno prodotto effetti concretamente positivi in territori suburbani e periferici oggi dotati di elevati standard di servizi rispetto al resto d'Italia. Questi obiettivi hanno definito il cosiddetto "modello emiliano" della pianificazione territoriale di quegli anni, lasciando un rilevante segno anche nelle stagioni successive della pianificazione.

L'attenzione a questi temi urbani più "locali" ha stemperato notevolmente lo schema territoriale sovracomunale e ponendo attenzione alle realtà locali, finendo per favorire una diffusione insediativa e di funzioni produttive addossate al capoluogo. Questa modalità di redazione dei PRG dei comuni circostanti la città di Bologna ha generato una conflittualità delle previsioni, non permettendo una differenziazione e specializzazione dei centri, che, insieme alla mancata attuazione di gran parte del sistema della mobilità - la trasversale di Pianura ha ad esempio visto una sua parziale attuazione solo a partire dagli anni Ottanta per citare una delle poche previsioni dello schema di viabilità realizzate o l'assenza di un

<sup>56</sup> Comune di Bologna, *Piano Intercomunale Bologna*, cit., pp. 161-162.

<sup>57</sup> Le esperienze delle due Manifatture Tabacchi sono interessanti esempi di rifunzionalizzazione di grandi impianti nel territorio urbano di Bologna, in tempi e con modalità differenti. La Manifattura più antica, costituita da un'area complessa costituente quasi un pezzo di città, ha infatti impiegato diversi decenni a essere riattivata, come descritto nel successivo capitolo, viste anche le difficoltà di acquisizione del Comune da parte del demanio statale, tema tuttora presente nella rigenerazione delle grandi aree dismesse. La più recente Manifattura ha intrapreso in tempi più rapidi un virtuoso percorso di recupero del complesso industriale unitario progettato da Pier Luigi Nervi tuttora in corso nel giro di un decennio dalla sua dismissione, sostenuto dall'inserimento di funzioni di eccellenza nel nuovo tecnopolo, riconosciuto come elemento sovracomunale anche dalla pianificazione territoriale più recente: cfr. Mari A. (a cura di), *Manifattura delle arti. Ex manifattura tabacchi*, Argelato, Minerva, 2009; Antonucci M., Trentin A. (a cura di), *La Manifattura Tabacchi a Bologna. Ricerche sull'architettura industriale contemporanea tra storia, tecnica e riuso*, Bologna, Bononia University Press, 2019.

<sup>58</sup> Galligani M., *Le occasioni della metropoli*, cit., p. 72.



trasporto pubblico in sede propria per vari decenni successivi - hanno contribuito alla dispersione insediativa e alla mancata attuazione di gran parte delle politiche del PIC<sup>59</sup>.

Mentre il progetto territoriale della viabilità è rimasto sostanzialmente invariato fino a oggi, l'assenza di una precisa strategia sul trasporto pubblico in sede propria per l'area urbana centrale anticipa quello che è stato uno dei "sentieri interrotti"<sup>60</sup> della pianificazione bolognese che ha costituito un cruccio per lo stesso Campos Venuti, che ammette un «totale insuccesso»<sup>61</sup> rispetto alla possibilità di pianificare e sviluppare il trasporto su ferro nei piani bolognesi degli anni Sessanta.

Le indicazioni del PIC legate alle aree dismesse e da delocalizzare a Bologna non troveranno un'effettiva applicazione negli anni immediatamente successivi, dato anche il notevole impegno rivolto al governo dell'espansione in contrasto alla rendita urbana e alla speculazione edilizia, che assumeva ancora un'assoluta prevalenza.

La pianificazione urbana cittadina di quegli anni è riuscita comunque a sortire alcuni effetti positivi di rilievo nel tessuto consolidato dell'area urbana centrale attraverso diverse azioni portate avanti nel corso dell'assessorato di Campos Venuti prima e poi proseguite in forte continuità da Armando Sarti a partire dal 1966. Queste operazioni della cosiddetta "pianificazione continua" saranno sintetizzate nella variante generale al PRG del 1970, che riduceva fortemente il dimensionamento residenziale di un milione di abitanti previsto circa dieci anni prima per favorire un incremento degli standard urbanistici e la tutela di alcune parti di città<sup>62</sup>. Una delle azioni più note è il recupero del centro storico attraverso una politica di tutela fisica e sociale del tessuto insediativo con il Piano per il Centro Storico che va la tutela dell'intero organismo urbano con diverse modalità di recupero attente alle tipologie edilizie e alla conservazione dei tessuti sociali<sup>63</sup>. Il successo a livello internazionale del Piano portò al riconoscimento di un "modello Bologna" sul tema della conservazione dei centri storici che ha lasciato un'importante eredità sia "materiale" che "intangibile"<sup>64</sup>. La variante tutelava, inoltre, il territorio collinare attraverso la limitazione della «espansione della città

---

<sup>59</sup> Cavalcoli P., *L'esperienza di pianificazione della Provincia di Bologna* in (a cura di Gibelli M. C., Salzano E.) *No sprawl: perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Alinea, Firenze, 2006, pp. 169-200.

<sup>60</sup> Galligani M., *Le occasioni della metropoli. La pianificazione "metropolitana" a Bologna. Disegni compiuti, sentieri interrotti, sogni, suggestioni*, CLUEB, Bologna, 2004, p. 77.

<sup>61</sup> Campos Venuti G., *Un bolognese con accento trasteverino*, cit., pp. 74-77.

<sup>62</sup> Comune di Bologna, *Variante al Piano Regolatore Generale*, 1969.

<sup>63</sup> A.A. V.V., *Bologna centro storico*. Catalogo della mostra Bologna-centro storico, Bologna, Palazzo d'Accursio, 1970, Bologna, Alfa, 1970.

<sup>64</sup> Orioli V., Massari M., *The Plan for the conservation of the historic center of Bologna: A double legacy*, in *Bologna and Kanazawa Protection and valorization of two historic cities* ボローニャと金沢 二つの歴史都市 その保全と活用, Bologna, Bononia University Press, 2020, pp. 125-149.

sulla collina e sua valorizzazione» prevista dal PRG del 1958<sup>65</sup>, che ha preservato l'importante valore paesaggistico, ma anche ambientale, di una porzione di territorio limitrofo al nucleo centrale dell'area metropolitana.

Perciò, sebbene il processo del PIC non sia stato portato a compimento attraverso l'approvazione di un vero e proprio Piano regolatore intercomunale, lo Schema generale per la pianificazione urbanistica del comprensorio del 1967, e più in generale il lavoro portato avanti all'interno dell'ufficio Piano Intercomunale, ha sortito effetti tangibili nel capoluogo e ha contribuito alla dotazione di strumenti di pianificazione urbanistica per i comuni del Comprensorio con i caratteri dell'urbanistica riformista. Nel 1961 l'unico comune dotato di PRG adottato o approvato era Bologna, mentre nel giro dei due anni successivi tutti i comuni del Comprensorio avevano adottato ciascuno il proprio PRG – anche se la loro approvazione comportò tempi più lunghi a causa dell'opposizione degli organismi centrali alle sperimentazioni riformiste relative alla realizzazione di abbondanti spazi per dotazioni pubbliche, sulla scorta dell'esperienza dei piani Piani di Edilizia Economica e Popolare (PEEP) di Bologna<sup>66</sup>. Gli esiti di tali azioni sono sintetizzati nella pubblicazione "Piano Mosaico: Illustrazione dei PRG del comprensorio" curata dall'ufficio Piano Intercomunale nel 1968<sup>67</sup>.

Non bisogna infine dimenticare che, a partire dal capoluogo e poi nei comuni del comprensorio viene utilizzato in questo periodo in maniera diffusa lo strumento dei PEEP, a seguito della loro istituzione nella L. 167/1962, precedendo la stessa variante al PRG del 1970<sup>68</sup>. Questi piani attuativi, sebbene dedicati alla creazione di nuovi quartieri accessibili ad ampie fasce di residenti in contrasto al fenomeno della rendita immobiliare, hanno permesso un'indiretta qualificazione di tutte le aree edificate limitrofe con l'insediamento di elevate quantità di standard urbanistici di verde pubblico e servizi, grazie alla forte volontà di creare «insediamenti residenziali completamente integrati nel tessuto urbano, la cui vitalità possa irradiarsi beneficamente verso gli insediamenti contigui» secondo quanto dichiarato dallo stesso Campos Venuti in Consiglio Comunale a Bologna nel 1965<sup>69</sup>. Queste buone pratiche perequative finalizzate alla cessione al Comune di metà delle aree di espansione per le dotazioni, poi diffuse in tutto il comprensorio nonostante l'opposizione del Governo centrale in assenza di specifiche normative, hanno anticipato l'introduzione degli standard urbanistici

<sup>65</sup> Comune di Bologna, *Piano Regolatore Generale della Città di Bologna*, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica in data 18 aprile 1958, Relazione, p. 39.

<sup>66</sup> Campos Venuti G., *Un Bilancio della Pianificazione Comprensoriale*, Piano Intercomunale di Bologna, Commissione Consultiva, Bologna, 17 marzo 1964.

<sup>67</sup> Comune di Bologna, *PIC, Piano-Mosaico, Illustrazione dei P.R.G. del Comprensorio*, 1968

<sup>68</sup> Galligani M., *Le occasioni della metropoli*, cit., pp. 61-62.

<sup>69</sup> Campos Venuti G., Relazione svolta nella seduta del Consiglio Comunale di Bologna del 18 giugno 1965, in Comune di Bologna, *PEEP - Nucleo residenziale Beverara - Bologna*, Bologna, 1965.

a livello nazionale con la “legge ponte” (L 765/1967), garantendo all’area metropolitana bolognese un’elevata dotazione di verde e servizi pubblici rispetto alla media nazionale<sup>70</sup>.

Nonostante i profili molto positivi dell’esperienza del PIC bolognese, bisogna ricordare che non si è mai giunti all’adozione o all’approvazione del piano intercomunale, cosa che ha naturalmente reso puramente volontaria l’adesione delle successive scelte di pianificazione comunale alle linee di indirizzo. Inoltre analisi successive hanno rilevato che l’effettiva solidarietà e integrazione tra capoluogo e comuni di cintura non si è di fatto realizzata, considerando che l’Assemblea dei sindaci ha funzionato come assemblea dei comuni di cintura stessi e che l’Ufficio Piano Intercomunale ha lavorato in parallelo all’ufficio tecnico del capoluogo, in assenza di integrazione metodologica<sup>71</sup>.

Si ritiene comunque interessante notare come nell’area metropolitana bolognese già nell’ambito di uno schema e di un coordinamento democratico per una pianificazione di livello intercomunale - che, nonostante i suoi limiti, è stato considerato da Edoardo Salzano come «il momento più avanzato dell’amministrazione urbanistica italiana»<sup>72</sup>, e il cui principale interesse era quello di gestire un’espansione incontrollata guidata dalla rendita fondiaria - sia stata data attenzione anche al miglioramento della qualità urbana di ciò che era già stato costruito, riconoscendo sul territorio le aree bisognose di una “razionalizzazione”.

---

<sup>70</sup> Quest’ultimo rappresenta un’avanguardia nazionale nell’ambito del recupero dei tessuti urbani esistenti, sebbene limitato alle porzioni di valore storico-architettonico - la cui attuazione si avvia con il PEEP del 1973 promosso dall’architetto Pierluigi Cervellati, in anticipo di qualche anno rispetto alla già citata normativa nazionale sui Piani di Recupero del 1978. Si veda Campos Venuti G., *Amministrare l’urbanistica oggi*, INU Edizioni, Roma, 2012, pp. 52-58.

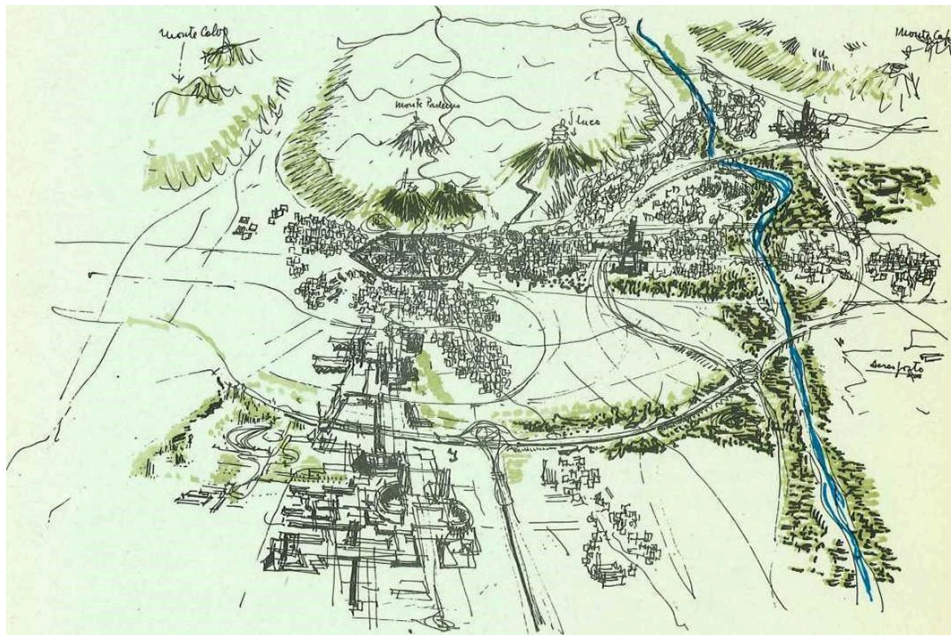
<sup>71</sup> Bottino F., Vella R., *Storie e prospettive dell’area metropolitana bolognese* in Rosini R. (a cura di) *L’urbanistica delle aree metropolitane*, Alinea, Firenze, 1992, pp. 183-191

<sup>72</sup> Salzano E., *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza, Bari, 2003, p. 125

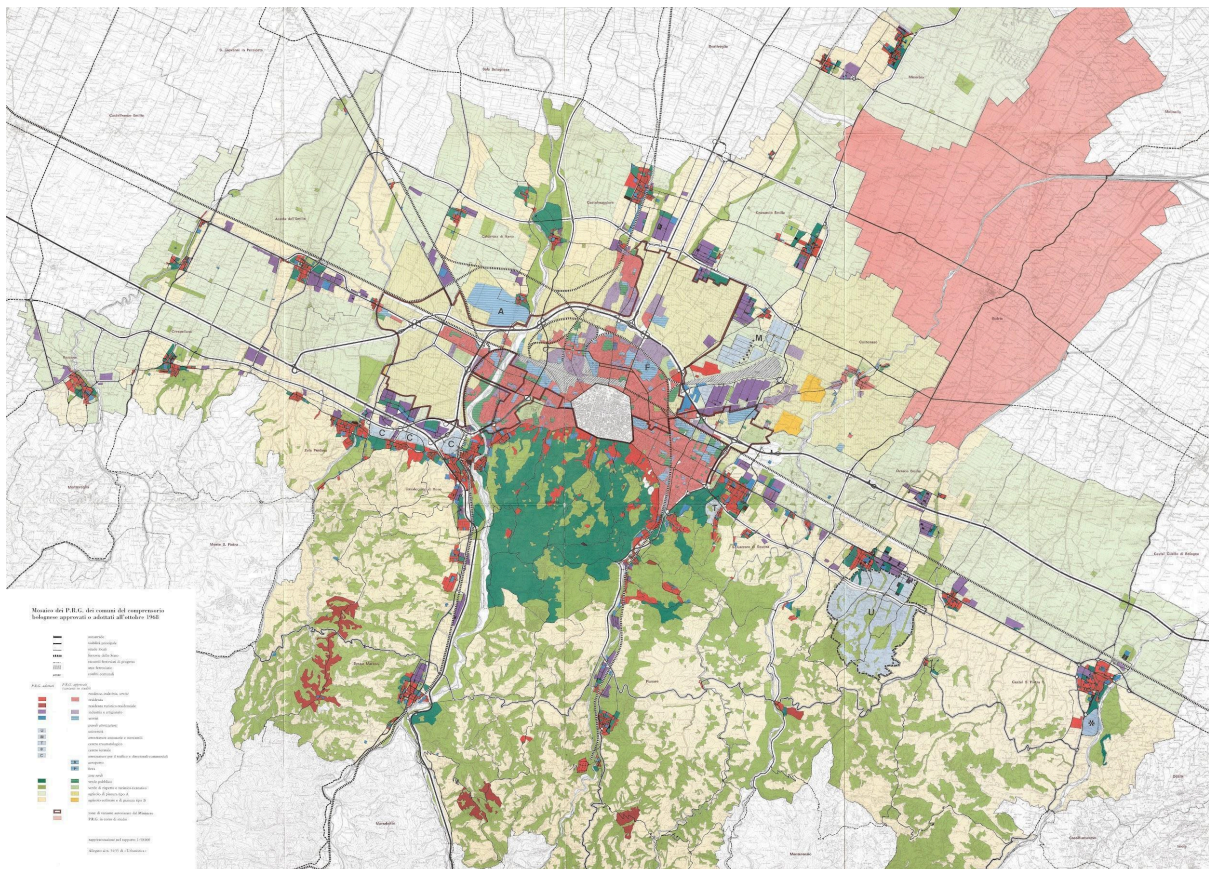


Copertina del PIC. Fonte: Comune di Bologna, *Piano Intercomunale Bologna*, cit.





Schizzo del possibile sviluppo urbano nelle proposte di revisione del PRG di Bologna. Fonte: Comune di Bologna, *Piano Intercomunale Bologna*, cit., p. 164



Mosaico dei PRG dei comuni del comprensorio bolognese approvati o adottati all'ottobre 1968. Fonte: Maldini P. et al. (a cura di), *Linee generali dello schema per la pianificazione urbanistica nel comprensorio bolognese*, cit.





Asilo nido e scuola materna Roselle all'interno del quartiere Fossolo, una delle zone PEEP di Bologna pianificate negli anni Sessanta. Fonte:  
[https://bbcc.regione.emilia-romagna.it/pater/loadcard.do?id\\_card=151449](https://bbcc.regione.emilia-romagna.it/pater/loadcard.do?id_card=151449)



Manifattura Tabacchi in via Riva Reno, tra le aree dismesse indicate dal PIC da destinare a servizi. Fonte: Antonucci M., Trentin A. (a cura di), *La Manifattura Tabacchi a Bologna...*, cit., p. 38

## **2.2 Lo schema del Piano Urbanistico Intercomunale (PUI '84): limitare la crescita sviluppando gli spazi “interstiziali”**

### **Contesto e attori**

La non compiuta realizzazione dello schema PIC bolognese, nonostante gli importanti risultati sopra descritti ottenuti in particolare sul capoluogo, deriva anche dalla natura volontaria dello stesso strumento, non giunto all'approvazione di un vero e proprio piano regolatore intercomunale, lasciando invece che fossero i singoli PRG a recepirne le indicazioni. Lo scarso impatto di questi primi schemi di pianificazione sovracomunale anche nelle altre grandi metropoli è in parte attribuibile al mancato consolidamento di un chiaro ruolo dei comprensori come entità intermedie nella lenta evoluzione normativa dell'assetto amministrativo della Repubblica nel Secondo dopoguerra. Il comprensorio aveva acquisito molta rilevanza come ambito privilegiato della pianificazione di area vasta nel corso degli anni Sessanta sia per la dimensione territoriale adatta all'espansione urbana ormai sovracomunale, che per la natura volontaristica di queste aggregazioni di comuni, con anche la previsione di piani comprensoriali nelle proposte di legge per la nuova disciplina urbanistica nazionale mai approvate dei ministri Zaccagnini e Sullo, quest'ultima particolarmente nota per il contrasto alla rendita fondiaria ma clamorosamente naufragata nel 1963<sup>73</sup>. L'assenza di un chiaro riconoscimento amministrativo dell'entità pianificatrice impedirà di fatto una vera attuazione dei piani dei comprensori, che vengono in parte redatti e attuati in forme e situazioni particolari, come a Bologna dove la coesione politica e il “centralismo democratico” tipico dei governi locali guidati dal PCI hanno permesso una parziale attuazione delle politiche dello schema PIC.

A seguito della delega sulla funzione urbanistica alle neonate regioni da parte dello Stato nel 1977, la Regione Emilia-Romagna fornisce nella legge regionale n. 47 del 1978 la sua prima disciplina urbanistica, al cui interno viene prevista la possibilità di formare piani territoriali comprensoriali, che, nonostante la messa a punto di avanzate linee guida regionali per la loro composizione, ha avuto scarso successo<sup>74</sup>. In Emilia-Romagna, a partire dall'istituzione della regione il dibattito ha ricercato una dimensione ottimale del comprensorio per garantire un'efficace programmazione e una buona gestione dei servizi di livello sovracomunale. Dopo qualche anno, con la legge regionale n. 12 del 1975, il territorio viene articolato in comprensori, definiti come «organo di cooperazione tra comuni, province e regione», a cui vengono affidati sostanzialmente i compiti di programmazione economica e dell'assetto

<sup>73</sup> Salzano E., *Fondamenti di urbanistica*, cit., pp. 118-122.

<sup>74</sup> Gullì L., *Le esperienze di pianificazione territoriale della Regione Emilia-Romagna*, cit., p.180.

territoriale, in quanto diverse competenze erano state nel frattempo affidate ad altri enti sovracomunali (consorzi socio-sanitari, distretti scolastici ecc.), oltre all'approvazione degli strumenti urbanistici da parte del Comitato comprensoriale. In questo contesto l'Ufficio Piano Intercomunale di Bologna, che aveva redatto lo schema PIC, prosegue la propria attività anche nei primi anni Settanta producendo ulteriori elaborazioni nell'ambito della pianificazione territoriale a livello comprensoriale, sempre in stretto legame con il tema della programmazione economica. Nel 1975 viene pubblicato un documento programmatico che affronta le nuove questioni territoriali dell'area bolognese, proponendo obiettivi di riequilibrio da perseguire nella pianificazione comprensoriale e riflettendo su un possibile ruolo di questi nuovi piani, poco definiti dalla legge regionale<sup>75</sup>. A Bologna la delimitazione del Comprensorio, effettuata dalla Regione dopo l'entrata in vigore della suddetta legge del 1975, corrisponde all'area interessata dal PIC ad esclusione del Comune di Castel San Pietro Terme, tuttavia la nuova struttura non ha lo stesso successo del Comprensorio creato in forma volontaria per il PIC, avendo difficoltà nel trovare un ruolo efficace e non produce nuove proposte di pianificazione per l'area vasta bolognese e, infine, nemmeno un piano territoriale di coordinamento<sup>76</sup>. Quindi, proprio a partire dall'istituzionalizzazione dei comprensori, gli stessi, anche per le ragioni illustrate e per l'estendersi delle dinamiche territoriali fra i centri urbani, inizieranno a perdere vitalità nelle iniziative politiche fino alla loro dissoluzione a livello regionale nel 1984, ponendo fine alla duplicazione di enti intermedi e riaprendo la possibilità negli anni successivi per la Provincia di aspirare a un ruolo nella pianificazione di area vasta<sup>77</sup>. Dell'evoluzione nella pianificazione territoriale in Emilia-Romagna nel corso del primo decennio di attività amministrativa regionale, oltre alla vicenda dei comprensori, vale la pena sottolineare l'esperienza del Progetto Appennino, portata avanti da Osvaldo Piacentini, che viene predisposto per essere parte integrante del Piano Territoriale Regionale, la cui redazione è prevista dalla prima legge regionale urbanistica, e coniuga in maniera molto innovativa un'approfondita analisi delle caratteristiche territoriali, attraverso un approccio per matrici ambientali allora poco indagate, con un programma di sviluppo e riequilibrio dei territori per progetti<sup>78</sup>.

In questo complesso contesto istituzionale e di trasformazioni socio-economiche, che vede il *boom* economico ormai alle spalle e l'accelerazione di processi di suburbanizzazione, -nella prima metà degli anni Ottanta viene elaborato un nuovo schema di piano sovracomunale che deve confrontarsi sempre più col tema della dispersione insediativa, ampliando

<sup>75</sup> Comune di Bologna, *Per un piano territoriale di coordinamento del comprensorio bolognese. Documento Programmatico*, aprile 1975 (Gruppo di lavoro: F. Bottino, G.L. Pavani, R. Vella)

<sup>76</sup> Bottino F., Vella R., *Storie e prospettive dell'area metropolitana bolognese*, cit.

<sup>77</sup> Galligani M., *Le occasioni della metropoli*, cit., pp. 121-126.

<sup>78</sup> Gulli L., *Le esperienze di pianificazione territoriale della Regione Emilia-Romagna*, cit., p.181.



notevolmente alcuni temi già accennati nel PIC del 1967, tentando in maniera più strutturata di agire sulla riorganizzazione del sistema insediativo esistente.

Il 9 febbraio 1982 Bologna insieme a quattordici comuni della cintura, appartenenti al Comprensorio bolognese ma non costituenti la totalità dello stesso come definito dalla Regione nel 1976<sup>79</sup>, sottoscrivono parallelamente un protocollo di intesa per il coordinamento della pianificazione urbanistica, al fine di redigere uno Schema direttore per il Piano Urbanistico Intercomunale (PUI) in cui «siano indicate, a larga scala, le scelte localizzative e il dimensionamento degli interventi abitativi, terziari, produttivi, le infrastrutture principali, il sistema dei vincoli sull'uso del suolo, verificati e decisi unitariamente»<sup>80</sup>, anche in vista della revisione della strumentazione comunale del capoluogo. Lo schema direttore viene redatto e concluso nel luglio del 1984 (PUI '84)<sup>81</sup>, con il coordinamento del capoluogo durante l'assessorato di Roberto Matulli; la guida dei servizi di programmazione territoriale di Giancarlo Mattioli; il supporto di uffici settoriali e di funzionari dei comuni limitrofi; e la consulenza di Fernando Clemente, Paolo Portoghesi e dello stesso Giuseppe Campos Venuti, che si era occupato da assessore del PIC negli anni Sessanta. I tre consulenti rappresentavano gli orientamenti dei tre principali partiti della Prima Repubblica, rispettivamente DC, PSI e PCI, di cui l'ultimo alla guida della città di Bologna dal 1945.

Anche in questo caso il piano di area vasta è dunque volontaristico, nascendo dall'indirizzo politico di un'assemblea di sindaci sulla base di un protocollo d'intesa, e si decide esplicitamente di evitare l'annoso dibattito sul riordino istituzionale dell'ente intermedio, e dunque sulla questione dei comprensori ufficialmente riconosciuti dalla Regione, come già argomentato, ritenendo che le tempistiche di efficacia operativa sulla pianificazione di propria competenza non siano compatibili con l'urgenza di affrontare i temi sovracomunali del governo del territorio dell'area bolognese e che questa esperienza di schema direttore non sia in contrasto con le competenze assegnate dalla Regione all'ente intermedio. Questo possibile contrasto si esaurirà comunque ben presto con la già citata soppressione dei comprensori nel 1984 e questa esperienza sottolinea ulteriormente la debolezza di questo ente all'inizio degli anni Ottanta, tanto che nel protocollo d'intesa è invece citata la Provincia di Bologna, che si ritiene opportuno partecipi alla definizione degli indirizzi di pianificazione

---

<sup>79</sup> Con DGR 365/1976 la Regione Emilia-Romagna delimita il Comprensorio di Bologna costituito complessivamente da sedici Comuni, ricalcando quelli interessati dal PIC del 1967 ad esclusione di Castel San Pietro Terme. Dei Comuni del Comprensorio non partecipano al PUI '84 Bazzano, Budrio, Crespellano e Minerbio.

<sup>80</sup> Protocollo di Intesa dei Sindaci dei Comuni di Anzola Emilia, Argelato, Bentivoglio, Bologna, Calderara Di Reno, Casalecchio Di Reno, Castel Maggiore, Castenaso, Granarolo Emilia, Ozzano Emilia, Pianoro, San Giorgio di Piano, San Lazzaro di Savena, Sasso Marconi, Zola Predosa, per il coordinamento degli strumenti urbanistici, 9 febbraio 1982.

<sup>81</sup> Comune di Bologna, *PUI '84. Schema direttore per il Piano Urbanistico Intercomunale*, 1984.

urbanistica dei comuni del PUI '84, favorendo il rapporto di questi con la totalità della realtà territoriale provinciale, anticipando il ruolo nella pianificazione di area vasta che assumerà con sempre più forza nel corso degli anni Ottanta<sup>82</sup>.

## Contenuti

I materiali dello schema direttore del PUI '84 sono più articolati rispetto allo schema generale del PIC, prefigurando in forma embrionale la struttura dei successivi piani di area vasta. Sono presenti infatti una relazione generale; elaborati grafici tematici tra cui spicca la tavola che rappresenta lo "schema direttore" sul territorio; fascicoli conoscitivi specifici dedicati alle ricerche di base su alcuni temi selezionati. Nelle premesse della relazione generale è lo stesso schema direttore a dichiarare di essere uno «strumento informale di riferimento», che non tratta tutti i profili della pianificazione urbanistica di competenza dei singoli PRG, ma soltanto quelli che assumono rilevanza alla scala sovracomunale. Tra i temi trattati sono presenti diversi "oggetti" sovracomunali in parte già esplorati, seppur con un minor dettaglio, dal PIC, come le infrastrutture dei trasporti, i parchi sovracomunali e i grandi impianti di servizio (fiera, aeroporto, interporto, centro alimentare), e altri più coerenti con la nuova sensibilità ambientale dell'epoca quali l'individuazione di aree da sottoporre a tutela ai fini della difesa del suolo e delle risorse naturali, la localizzazione ordinata di discariche e impianti di depurazione<sup>83</sup>. A tale riguardo vengono forniti indirizzi specifici in relazione al dimensionamento dei nuovi insediamenti, al sistema dei parchi territoriali e della viabilità per sviluppare quanto già previsto dal PIC, alla localizzazione di aree commerciali di rilievo sovracomunale, all'ipotesi di assetto urbanistico degli istituti di istruzione secondaria superiore, alla tutela idrologica delle falde acquifere e alla tutela delle zone agricole per favorirne l'uso produttivo prefigurando la necessità di una normativa omogenea in merito su tutta l'area vasta.

In relazione al dimensionamento il PUI '84 effettua un calcolo molto generale del fabbisogno degli insediamenti residenziali, terziari, commerciali e produttivi per l'area vasta, fornendo soprattutto indicazioni sulle relative localizzazioni. Si evidenzia la necessità che i nuovi insediamenti siano fortemente integrati funzionalmente e spazialmente con il tessuto urbano esistente, privilegiando localizzazioni interne o strettamente contigue all'esistente per incentivarne la riqualificazione attraverso destinazioni miste e garantendo una più alta qualità urbana. Le quote quantitative per residenza e terziario proposte sono indicazioni di massima per il decennio, che i comuni potranno specificare in base alla domanda reale. Per

<sup>82</sup> Protocollo di Intesa dei Sindaci dei Comuni, cit.

<sup>83</sup> Comune di Bologna, *PUI '84*, cit.: Relazione tecnica generale, pp. 5-6

il terziario è forte l'attenzione sulla decentralizzazione di tali funzioni altamente specializzate per decongestionare il centro di Bologna, considerando che al 1981 l'87% degli addetti del settore è concentrato nel capoluogo. Infine, per gli insediamenti industriali, la dotazione esistente è considerata sufficiente, ma si rende necessaria un'omogeneizzazione delle normative d'uso per adeguarla alle trasformazioni del settore produttivo.

Rimane centrale il tema dell'assetto territoriale dell'area vasta, con una maggiore attenzione alla dimensione spaziale e al ruolo di metropoli regionale di Bologna, e in quest'ottica l'insieme di indirizzi descritto è presentato all'interno della cornice di un'unica "idea guida" dello schema direttore, andando a definire una sorta di progetto territoriale contenuto nello schema di piano in un'epoca di grande dibattito sul rapporto fra piano e progetto. Questo disegno strategico individua una spina dorsale per il sistema territoriale bolognese costituita dalle "linee di forza dello sviluppo" sostenute del trasporto pubblico su rotaia, sulla base di infrastrutture proposte in due piani settoriali (il Piano regionale integrato dei trasporti e il Piano integrato dei trasporti di bacino della Provincia), con l'idea di concentrare gli ulteriori sviluppi urbani attorno ai punti di interscambio, puntando agli "interstizi" al fine di compattare l'espansione nell'ottica di tutelare la risorsa finita territorio. Nell'area vasta le linee di forza sono organizzate in questo modo: lungo la direttrice est-ovest sulla Bazzanese e lungo la ferrovia Veneta verso Budrio, in relazione alla previsione del servizio ferroviario suburbano passante del piano dei trasporti provinciale, attraversando il centro urbano di Bologna con un grande arco lungo il cosiddetto asse dell'89; sulla direttrice nord-sud lungo la Galliera appoggiandosi alla ferrovia per Padova fino a San Giorgio di Piano. Questa "idea-guida", nelle intenzioni del PUI '84, vuole sintetizzare nelle linee di forza e nelle fasce di territorio ad esse adiacenti - di ampiezza prevista di circa 500 metri in ragione di un possibile raggio funzionale di utenza del trasporto su rotaia - la questione della distribuzione delle nuove quote di espansione derivanti dai fabbisogni calcolati, lasciando comunque ai singoli PRG il compito della localizzazione delle stesse. Al contempo le caratteristiche insediative e infrastrutturali di tali fasce di territorio, sia come criticità che come potenzialità, portano a considerare le linee di forza «un importante fattore di razionalizzazione e riqualificazione del sistema insediativo esistente con il quale sono strettamente interconnesse»<sup>84</sup>.

Si rileva quindi all'interno del PUI '84 una nuova attenzione al miglioramento della qualità dei tessuti insediativi esistenti e alla necessità di riqualificazione, attraverso l'attento indirizzo della localizzazione di nuove previsioni insediative. In particolare nella fascia urbana del capoluogo e nei nodi di Casalecchio, dell'Interporto e di Villanova di Castenaso viene favorito un forte mix funzionale trainato dalle funzioni terziarie. Per i comuni della cintura,

---

<sup>84</sup> Comune di Bologna, *PUI '84*. cit., Relazione tecnica generale, p. 8.

alla luce del minore fabbisogno, si indirizza in maniera generale la concentrazione delle nuove previsioni insediative, oltre alle aree residenziali già disponibili, soltanto nelle linee di forza<sup>85</sup>. L'approccio che emerge anche negli elaborati cartografici è quello di procedere a prime ipotesi localizzative che superino i confini comunali nell'intento di governare l'espansione indicando ambiti urbanistici per "nuovi interventi insediativi misti" soprattutto negli spazi interstiziali<sup>86</sup>.

## Esiti

Queste indicazioni avranno una certa influenza soprattutto nella redazione del nuovo PRG di Bologna, che sarà adottato nel 1985 e approvato nel 1989. In particolare emergono in questo strumento concentrate sull'asse dell'89, lungo una delle linee di forza, le "Zone Integrate di Settore (ZIS)" con un forte grado di corrispondenza con le aree per nuovi interventi insediativi del PUI '84. Alcune di esse interessano aree di grandi infrastrutture cittadine dismesse, quali l'ex Mercato ortofrutticolo e la ex ferrovia Veneta, dove si attiveranno processi di riqualificazione<sup>87</sup>. Nel PRG vengono inoltre zonizzate le "zone urbane speciali da assoggettare a intervento urbanistico preventivo", parti più minute di completamento interne al territorio urbanizzato tra le quali si evidenzia l'Ex Manifattura Tabacchi nel centro storico già citata nel capitolo precedente che, sebbene dopo circa cinque decenni dalla sua dismissione, diventa con l'inaugurazione della Manifattura delle Arti uno dei primi esempi di riqualificazione urbana nell'area bolognese, su progetto degli architetti Aldo Rossi e Roberto Scannavini, sostenuta da un mix di funzioni di eccellenza e di nuove dotazioni pubbliche<sup>88</sup>.

Tuttavia, nei passaggi verso l'approvazione, il PRG non porterà avanti tutte le indicazioni fornite dal PUI, in particolare il dimensionamento del piano subirà un netto incremento pari a oltre un terzo aggiuntivo rispetto alle originarie previsioni a seguito della formazione di una nuova giunta nel Comune di Bologna nell'autunno 1986, nella quale la delega all'urbanistica non fu attribuita a nessuno proprio per le tensioni tra i vari colori politici della giunta<sup>89</sup>. Queste scelte, congiuntamente a una mancata realizzazione delle previsioni di trasporto pubblico in sede propria, renderanno incompleta l'attuazione dell'assetto territoriale

<sup>85</sup> Comune di Bologna, *PUI '84.*, cit., Relazione tecnica generale, pp. 21-26.

<sup>86</sup> Comune di Bologna, *PUI '84.*, cit., Tav. 2.3 Schema Direttore.

<sup>87</sup> Comune di Bologna, *PRG '85*, approvato dalla Giunta regionale con delibera 30 maggio 1989 n. 2496 ed esecutivo dal 13 settembre 1989.

<sup>88</sup> Mari A. (a cura di), *Manifattura delle arti. Ex manifattura tabacchi*, cit.

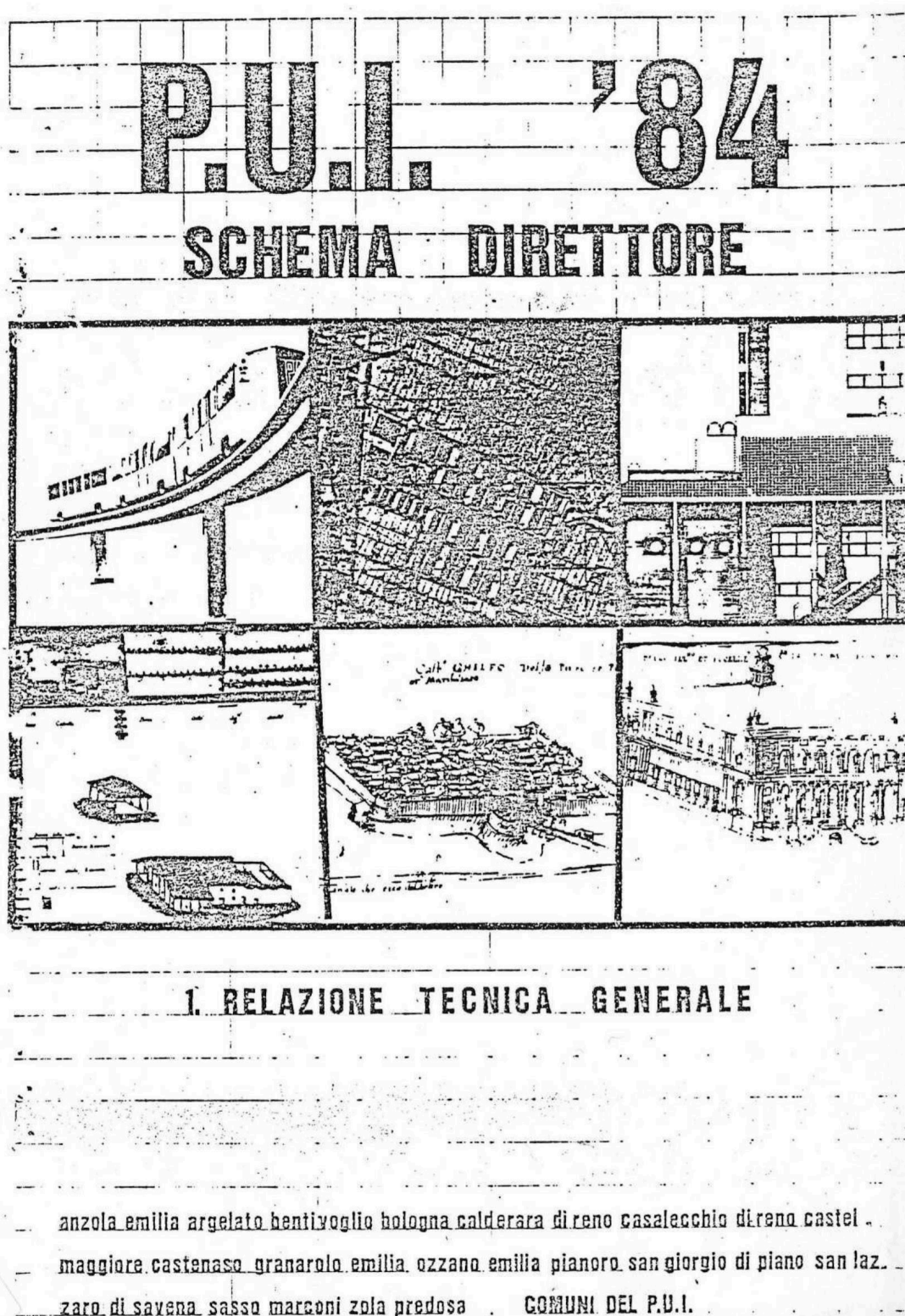
<sup>89</sup> Matulli R., *Il PRG '85: il contesto politico, i contenuti, le difficoltà attuative*, in Delpiano A. et al. (a cura di) *Dal Piano regolatore al piano regolatore: una discussione sulle recenti trasformazioni urbane e Bologna*, atti del seminario di Monte Sole, novembre 2001.

proposto, generando ulteriore congestione urbana con la saturazione degli spazi interstiziali<sup>90</sup>. Il disallineamento tra previsioni urbanistiche e attuazione di sistemi di trasporto pubblico in sede propria, come si è già evidenziato nel capitolo precedente, è ancora una questione irrisolta e centrale nel governo del territorio bolognese, rimanendo tale fino a tempi molto recenti.

Nello Schema direttore PUI si intravede quindi un'evidente volontà di proseguire verso l'innalzamento della qualità urbana nel solco di quanto già embrionalmente proposto nel PIC, ma, nonostante una maggiore attenzione alla definizione spaziale dell'assetto territoriale, lo scarso controllo effettivo delle scelte di area vasta negli altri livelli decisionali ha sortito soltanto parziali effetti positivi e limitatamente alla città di Bologna nell'adozione del suo nuovo piano regolatore, quali una maggiore attenzione alle aree interstiziali ed esistenti in relazione alla mobilità del trasporto pubblico, nonostante le successive vicende che non ne hanno permesso l'attuazione come prevista inizialmente.

---

<sup>90</sup> Galligani M., *Le occasioni della metropoli*, cit., pp. 157-184.



Copertina della Relazione tecnica generale del PUI '84. Fonte: Comune di Bologna, *PUI '84*, cit.





Ortofoto della parte ovest della città di Bologna lungo l'asse dell'89, una delle linee di forza su cui sono stati realizzati diversi interventi di riqualificazione e densificazione indirizzati dal PUI '84. In alto la situazione nella seconda metà degli anni Settanta, in basso al 2022. Fonti: Geoportale 3D Regione Emilia-Romagna e Google Earth





Mercato ortofrutticolo di via Fioravanti a Bologna in attività nel Secondo dopoguerra.  
Fonte: <https://www.caab.it/fotogallery/il-vecchio-mercato-di-via-fioravanti-da-1940-a-1960/>



Area del mercato dismesso riqualificata, tra le più ampie previste dal PRG del 1989, con l'insediamento dei nuovi uffici comunali e il recupero della nuova piazza coperta "Lucio Dalla".  
Fonte: [https://www.bibliotecasalaborsa.it/bolognaonline/events/il\\_laboratorio\\_mercato](https://www.bibliotecasalaborsa.it/bolognaonline/events/il_laboratorio_mercato)



## **2.3 Il Piano Territoriale Infraregionale (PTI): il ruolo della Provincia, i temi ambientali e le opportunità strategiche di qualificazione**

### **Contesto e attori**

Nel corso degli anni Ottanta, le aree metropolitane italiane vedono avviarsi mutamenti socio-economici e demografici che si riflettono sui temi urbani, tra cui la terziarizzazione e la contemporanea deindustrializzazione dell'economia unite a mutate esigenze abitative date da un maggior livello di benessere e dalla amplissima diffusione del veicolo privato. I grandi comuni italiani dal censimento del 1971 a quello del 1991 perdono abitanti per la prima volta dall'inizio delle rilevazioni censuarie dello Stato unitario, rendendo palese un forte processo di suburbanizzazione verso i comuni degli hinterland, che si espandono progressivamente. In questo intervallo intercensuario lascia i confini comunali delle grandi città della Pianura padana tra il 15 e il 20% della popolazione residente soprattutto verso i Comuni delle rispettive aree metropolitane, con Bologna che passa da 490.528 a 404.378 abitanti, evidenziando una tendenza che rallenterà solo a partire dal nuovo millennio.<sup>91</sup> Si configurano quindi sfide ancora più complesse rispetto alla gestione dell'espansione urbana diffusa sul territorio, che assume proporzioni sempre più evidenti.

La pianificazione territoriale riprende slancio con l'introduzione a livello nazionale dei Piani paesistici a cura delle regioni in forza della cosiddetta Legge Galasso (L 431/1985) - la Regione Emilia-Romagna sarà tra le prime ad adottare il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) nel 1989 - e dei Piani di bacino per la difesa del suolo e la tutela dell'assetto idrogeologico (L 183/1989), evidenziando la necessità di un approccio di area vasta sui temi ambientali<sup>92</sup>.

In questo scenario viene affidato per la prima volta alla Provincia di Bologna dalle disposizioni normative emiliano-romagnole degli anni Ottanta il compito di redigere un piano di valenza amministrativa certa, prima con la LR 6/1984 che definiva i Piani territoriali di coordinamento infra regionali, e successivamente con la LR 36/1988 che istituisce i Piani infra regionali, dettagliandone i compiti di governo del territorio di area vasta. La già consistente esperienza dei due decenni precedenti a livello sovracomunale, seppur circoscritta all'area comprensoriale, fa in modo che ci si trovi in presenza di «un terreno

---

<sup>91</sup> Dati ISTAT: <https://seriestoriche.istat.it/>

<sup>92</sup> Salzano E., *Fondamenti di urbanistica*, cit., pp. 220-227.

dissodato»<sup>93</sup> per la predisposizione del Piano Territoriale Infraregionale (PTI). In questo contesto il primo piano provinciale bolognese ha comunque una lunga gestazione, giungendo all'adozione della Giunta provinciale nel settembre 1993 e poi alla successiva approvazione da parte della Regione nell'aprile 1995<sup>94</sup>, a partire da un processo di redazione del piano avviato già dal 1986, che ha prodotto nel corso degli anni un primo schema di Piano Territoriale Infraregionale, approvato dal Consiglio provinciale nel dicembre 1987 e successivamente un aggiornamento della documentazione di piano presentata nel giugno 1991 alla Conferenza provinciale per la pianificazione svoltasi a Villa Salina a Castel Maggiore, con il titolo di "Un piano per il territorio bolognese". Proprio a causa di questa lunga gestazione il titolo del piano rimane "PTI" invece che Piano Infraregionale come definito nella legge regionale del 1988, per sottolineare la continuità con l'esperienza avviata nello schema del 1987<sup>95</sup>. Questo piano di area vasta, il primo a essere redatto in forma non volontaristica sulla base di una specifica normativa regionale emiliano-romagnola che ha assegnato alle province tale competenza, interessa quindi la quasi totalità del territorio provinciale bolognese, andando ben oltre ai perimetri che avevano interessato in precedenza il PIC e il PUI '84, escludendo però ancora l'area imolese<sup>96</sup>, per la quale le stesse LR 6/1984 e LR 36/1988 avevano previsto uno specifico piano infraregionale elaborato da un'assemblea di Comuni, similmente ad altre aree della Regione con centri di rilievo rispetto agli allora capoluoghi provinciali, ossia Rimini e Cesena.

In quel momento storico l'ente provinciale, oltre ad aver ricevuto in Regione Emilia-Romagna la competenza in merito allo strumento di pianificazione di area vasta alla fine degli anni Ottanta dopo l'esperienza dei comprensori, è al centro di importanti riforme legislative nazionali. Come noto, il ruolo delle province nella pianificazione di area vasta viene riconosciuto a livello nazionale a seguito delle innovazioni introdotte dal nuovo ordinamento delle autonomie locali con la legge 142/1990, già descritte nell'introduzione, che istituisce i Piani territoriali di coordinamento delle province. In Emilia-Romagna il nuovo assetto viene quindi recepito con la legge regionale n. 6/1995, dettagliando i contenuti dei futuri Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP). La stessa legge, vista la presenza di Piani infraregionali ancora in corso di approvazione, ha previsto in via di prima applicazione che i

<sup>93</sup> Gabellini P., *Bologna, nuove condizioni, un nuovo ruolo*, in Cappuccitti A., Piroddi E. (a cura di) *Il Nuovo Manuale di Urbanistica. Volume III, Lo stato della Pianificazione urbana in Italia; 20 città a confronto*, 2009, p. B169.

<sup>94</sup> Delibera di Giunta Regionale della Regione Emilia-Romagna n. 1418 del 18 aprile 1995.

<sup>95</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, 1995.

<sup>96</sup> L'ambito di applicazione del PTI comprende tutto il territorio della Provincia di Bologna ad esclusione dei Comuni di Imola, Mordano, Castel Guelfo, Dozza, Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Fontanelice, Castel del Rio e Castel San Pietro Terme (cfr. Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, cit., Elaborato 3 - Inquadramento normativo e direttive, art. 1.3).

vari Piani infraregionali adottati entro la data di entrata in vigore della LR 6/1995 assumessero la funzione dei PTCP, esplicandone gli effetti. Pertanto il PTI di Bologna è ricaduto in questa casistica e viene pertanto descritto nei suoi stessi documenti come “tappa”, all’interno di un quadro legislativo di transizione anche in relazione al processo di costituzione della Città metropolitana nell’area bolognese - prefigurato nella L 142/1990 - in vista della predisposizione di un piano di coordinamento provinciale per aggiornare la pianificazione territoriale alle normative nazionali sopravvenute nel corso della redazione del piano infraregionale<sup>97</sup>.

La stessa LR 6/1995, che recepisce le funzioni sulla pianificazione di area vasta istituite a livello nazionale nel 1990, affida alle province un importante ruolo di valutazione e controllo sugli strumenti urbanistici comunali con la delega della funzione regionale che supera il meccanismo dei comitati comprensoriali. Alla provincia viene affidata la competenza di esprimere riserve ai Piani regolatori generali garantendo, tra i vari profili di controllo, l’«osservanza delle prescrizioni, indirizzi e direttive contenuti negli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale sovraordinati», e dunque anche dei Piani Infraregionali, oltre che alla Giunta provinciale il compito di approvare gli stessi PRG a seguito delle controdeduzioni comunali. Questa modifica nell’assetto delle competenze istituzionali, avvenuta nello stesso anno dell’approvazione del PTI, sancisce definitivamente il ruolo di primo piano nella Regione Emilia-Romagna delle province in materia di pianificazione territoriale e urbanistica tra cui quella di Bologna, che manterrà nonostante mutamenti normativi e istituzionali fino ad oggi nel nuovo assetto di Città metropolitana.

Il piano infraregionale bolognese è stato elaborato dal punto di vista tecnico dal Settore Programmazione, Pianificazione Territoriale e Trasporti della Provincia di Bologna diretto da Piero Cavalcoli, con la consulenza della società cooperativa Tecnicoop, attiva nell’ambito dell’edilizia e dell’urbanistica dagli anni Settanta, coordinata dall’arch. Rudi Fallaci<sup>98</sup>.

## **Contenuti**

Il PTI si compone, come il PUI ‘84, da testi e cartografie, sebbene in una forma maggiormente strutturata. La relazione di piano è ripartita in tre elaborati testuali che contengono rispettivamente gli obiettivi strategici, gli indirizzi e le direttive del piano, supportati da un’ampia cartografia allegata che in gran parte rappresenta l’intero ambito di riferimento del piano, riferita soprattutto ai condizionamenti ambientali per lo sviluppo

---

<sup>97</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, cit., Elaborato 1 - Obiettivi strategici, p. 1

<sup>98</sup> Per ulteriori dettagli si rimanda alle “Schede dei piani di area vasta bolognesi” negli Apparati.

insediativo, oltre a uno schema della mobilità e uno schema strutturale della cosiddetta “area bolognese” corrispondente al territorio circostante al capoluogo provinciale. Questi elaborati sono comunque l'esito di un lavoro conoscitivo molto approfondito sui temi ambientali e insediativi attraverso dossier di carattere analitico o metodologico che, seppure non formalmente parte del piano approvato, hanno costituito le basi per la definizione di obiettivi, indirizzi e direttive e che vengono considerati come riferimento non vincolante per l'attuazione del PTI stesso<sup>99</sup>.

Nell'individuazione degli obiettivi strategici, il PTI parte da un'individuazione dei punti di forza consolidati dell'area metropolitana bolognese - come la centralità geografica e infrastrutturale nel sistema economico e territoriale italiano, l'elevato benessere e la diversificazione produttiva - e da punti di debolezza - quali la carenza di grandi imprese unite ad alcuni limiti del settore terziario rispetto a centri più forti in Italia e la forte antropizzazione del territorio provinciale - a cui si aggiungono nuovi scenari legati a mutamenti socio-economici e alla nascente competizione/confronto fra metropoli europee, quali le questioni poste dalla deindustrializzazione e dalla terziarizzazione, la caduta di qualità ambientale e la perdita di efficacia del sistema della mobilità. L'immagine storica di Bologna come "laboratorio sociale ed economico" viene vista come logorata rispetto agli anni Sessanta e Settanta, rendendo necessaria la costruzione di una nuova identità dinamica e moderna che la posizioni come polo metropolitano e interfaccia europea. Questa rinnovata identità deve recuperare i valori tradizionali di equilibrio e ospitalità, integrando elementi come garantire le caratteristiche per essere perno del sistema metropolitano policentrico individuato dal Piano Territoriale Regionale (PTR) del 1990, puntando a riaffermarsi come laboratorio di innovazione sociale e istituzionale per una maggiore democrazia urbana. Pertanto viene redatto un elenco di obiettivi strategici che mirano a salvaguardare e migliorare la qualità ambientale, investire nell'accessibilità e nella qualificazione del settore terziario, potenziare l'Università e il sistema finanziario locale, promuovere la cultura e la solidarietà sociale, elevare la qualità dei servizi e delle relazioni internazionali, governare le dicotomie territoriali (città/campagna, centro/periferia, pianura/montagna) e costruire un nuovo assetto istituzionale metropolitano. Un elemento da sottolineare che viene trattato approfonditamente nell'elaborato dedicato agli obiettivi strategici è il tema della cittadinanza e dei servizi, a cui viene dedicato uno specifico capitolo, in cui si anticipa una questione che sarà sempre più ampiamente trattata nei piani territoriali successivi al PTI: uno squilibrio tra le varie parti dell'area metropolitana nella «accessibilità reale all'intera offerta di servizi, la

---

<sup>99</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, cit., Elaborato 3 - Inquadramento normativo e direttive, art. 1.4, comma 3.

dotazione di un 'ambiente' sufficientemente tutelato e integro, e la partecipazione della 'periferia' alle decisioni del centro». Questi squilibri sono approfonditi rispetto a differenti profili, ritenendo necessario indirizzare le politiche del piano verso un miglioramento dei servizi ambientali, sanitari, del trasporto metropolitano e dell'effettiva accessibilità all'ampia gamma di servizi di tutta la popolazione residente e presente per garantire gli stessi diritti di cittadinanza a tutte le parti del territorio. Nei suoi intenti il PTI presenta allo stesso tempo obiettivi che tentano di contemperare strategie che rendano Bologna sufficientemente "competitiva" con le priorità di carattere sociale e redistributivo<sup>100</sup>.

Le strategie di governo del territorio vengono elaborate nel nuovo piano di area vasta anche sulla base dei "condizionamenti ambientali" individuati dal piano, prevalentemente di natura paesaggistica e idrogeologica, tanto che l'art. 1.1 delle Direttive del PTI dichiara che «il Piano determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e la programmazione degli interventi in funzione dello sviluppo della comunità provinciale, perseguendo l'obiettivo generale della salvaguardia delle risorse naturali, mediante la verifica delle trasformazioni e delle azioni in rapporto alla funzione ed alle condizioni ambientali delle diverse parti del territorio»<sup>101</sup>. Inoltre l'intera struttura del piano è percorsa dall'identificazione di tre sistemi funzionali: insediativo, della mobilità e ambientale. Seppure nelle intenzioni della Provincia c'è la visione di un unico sistema per l'ambito infraregionale in cui contemperare tutte le esigenze emerse dall'analisi dei tre sistemi funzionali.

Il sistema ambientale è il primo a essere trattato sia nell'elaborato relativo agli indirizzi sia in quello in cui sono contenute le direttive per la pianificazione. Il PTI articola il territorio in sottosistemi ambientali trasversali a tutto l'ambito di applicazione del Piano (dall'Alta montagna alla Pianura alluvionale fino al cosiddetto Sistema fluviale) che vengono puntualmente descritti e di cui vengono definite le funzioni, gli antagonismi attuali e il ruolo strategico nel sistema metropolitano. Spesso i sottosistemi sono suddivisi in ulteriori partizioni a cui il PTI assegna ruoli specifici, obiettivi e indirizzi. Il Piano riconosce, inoltre, delle Aree da assoggettare a specifici indirizzi di valorizzazione e tutela, trasversali ai suddetti sottosistemi ambientali e specifiche di alcune porzioni di territorio con caratteristiche particolari, oltre agli elementi di carattere storico, culturale e testimoniale presenti nel territorio. Gli indirizzi e le individuazioni di tali aree ed elementi riprendono in gran parte oggetti del PTPR emiliano-romagnolo adottato e approvato nel corso dell'elaborazione del PTI, come a titolo esemplificativo le fasce di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua, le aree boscate o le aree dei calanchi; mentre altre sono individuazioni

<sup>100</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, cit., Elaborato 1 - Obiettivi strategici, pp. 8-31.

<sup>101</sup> Ibidem, Elaborato 3 - Inquadramento normativo e direttive, art. 1.1

effettuate in maniera originale come i “varchi e le discontinuità del sistema insediativo urbano e visuali dalla viabilità verso il paesaggio agricolo e collinare da preservare”, rispetto a cui sono presenti diversi richiami anche negli indirizzi per lo sviluppo urbano<sup>102</sup>. Pare opportuno evidenziare che nel sistema ambientale il tema idrogeologico è molto presente, in particolare rispetto alla protezione delle falde, che ha impatti rilevanti anche negli indirizzi sul sistema insediativo che il PTI introduce tentando di rendere più efficace la politica di tutela delle falde già accennata negli studi preparatori al PUI '84.

Il sistema della mobilità definisce indirizzi in linea con il PTR evidenziando il tema sempre presente di una necessaria integrazione fra la mobilità di corridoio di un nodo di rilievo nazionale per i trasporti come quello di Bologna e la mobilità urbana e suburbana. Con riferimento al trasporto pubblico si conferma l'impegno sul servizio ferroviario per gli spostamenti suburbani già indicato nel PUI '84, declinato nell'implementazione del servizio regionale e di quello di bacino, per i quali si aprono in quegli anni maggiori possibilità con la previsione del raddoppio dei binari sulla direttrice Milano-Bologna-Firenze per la costruzione della nuova linea di alta velocità. Rispetto all'area urbana bolognese il PTI rimane più cauto visto il susseguirsi di diverse progettazioni in quegli anni per la creazione di un trasporto pubblico in sede propria. Un elemento interessante rispetto anche ai futuri sviluppi della pianificazione metropolitana è l'attribuzione alle stazioni del servizio ferroviario di bacino del ruolo «di punto qualificante e aggregativo della vita di relazione, associando alle stazioni stesse, ove del caso, funzioni commerciali, servizi alla persona, attività del tempo libero, ecc.»<sup>103</sup> da dettagliare nei piani urbanistici, andando a individuare aree circolari di 500 m dalle stazioni stesse, in alcune delle quali gli indirizzi per il sistema insediativo favoriscono lo sviluppo urbano. Si notano qui alcune similitudini, per quanto con finalità in parte differenti, con gli ambiti prioritari di rigenerazione urbana di rilievo metropolitano attorno ai centri di mobilità individuati dal Piano Territoriale Metropolitano, che sono descritti al capitolo 2.5.

Pur riconoscendo la prevalente necessità di favorire lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico di massa il PTI riconosce ancora una carenza nelle infrastrutture per la viabilità, riproponendo uno schema a maglie ortogonali - per decongestionare il traffico radiale nonché l'ormai saturo sistema autostrada-tangenziale - già consolidato nel suo schema complessivo definito dal PIC del 1967 passando per il PUI '84, ma con numerose infrastrutture rimaste solo sulla carta. Va sottolineato però che il PTI bolognese non esprime obiettivi di potenziamento generalizzato della viabilità minore di interesse locale, anzi viene definito un orientamento contrario a interventi di potenziamento come allargamenti o

<sup>102</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, cit., Elaborato n. 2, pp. 68-150.

<sup>103</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, cit., Elaborato n. 2, p. 216.

raddrizzamenti, al fine di garantire la tutela del paesaggio e dell'ambiente in cui tale viabilità è inserita, valutando che il miglioramento dell'accessibilità conseguente a questo tipo di interventi è spesso di scarso rilievo<sup>104</sup>.

Negli indirizzi per il sistema insediativo sono presenti i contenuti principali del PTI, che si focalizzano sulla necessità di arginare il fenomeno della dispersione insediativa emerso nei vent'anni precedenti alla redazione del piano, ponendo attenzione ad articolare gli indirizzi di piano rispetto ai sistemi e alle aree territoriali riconosciute sulla base delle caratteristiche ambientali per definire la compatibilità con le attività umane, nonché in favore di un policentrismo metropolitano in una struttura insediativa differenziata che il piano stesso riconosce. In questo modo, il PTI può assegnare a ciascuna porzione del territorio ruoli e traiettorie di sviluppo complementari, fornendo indirizzi e politiche dettagliate per la successiva pianificazione settoriale e comunale, in forma strategica, concertata e mai perentoria vista la natura territoriale del piano stesso. Nel piano si esplicita chiaramente di non avere l'intenzione di fornire la sponda a derive de-regolative tipiche dell'urbanistica italiana degli anni Ottanta<sup>105</sup>. Ai vari centri abitati dell'area metropolitana bolognese interessata dal PTI, viene applicata una lettura gerarchica al fine di uno sviluppo più razionale orientato al rafforzamento di una struttura policentrica, allora già dominata dalla suburbanizzazione, e vengono forniti indirizzi specifici per la città regionale di Bologna, in coerenza con il recente PTR e sulla scia degli indirizzi del PUI '84, vista anche la sovrapposibilità dell'area di riferimento. A tal fine, il PTI, all'interno del terzo sistema funzionale, il sistema insediativo, elabora la classificazione gerarchica dei centri territoriali, che vengono distinti in centri ordinatori, centri integratori e centri di base, oltre ad alcuni centri turistici montani. Questi centri, per le loro peculiarità funzionali ed ecologiche, devono garantire diverse prestazioni e il rafforzamento dei propri ruoli differenziati all'interno del contesto metropolitano. In particolare i tre centri ordinatori dell'area metropolitana (San Giovanni in Persiceto, Budrio, Porretta Terme) sono descritti come nuclei urbani che presentano una spiccata identità, non ancora intaccata dalla suburbanizzazione uniformante attorno al cuore centrale dell'area metropolitana, e assumono il ruolo di «centri portanti dell'armatura urbana regionale, a cui sono assegnati ruoli di polarizzazione dell'offerta di funzioni rare e di strutturazione delle relazioni sub-regionali»<sup>106</sup>. Il PTI definisce dunque indirizzi differenziati per le possibilità di espansione di tali centri, a seconda della propria classificazione e anche delle specifiche caratteristiche, non attribuendo però

---

<sup>104</sup> Ibidem, Elaborato n. 2, pp. 205-230.

<sup>105</sup> Ibidem, Elaborato 1 - Obiettivi strategici, pp. 56-61.

<sup>106</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, cit., Elaborato 3 - Inquadramento normativo e direttive, art. 4.2



dimensionamenti, a differenza degli studi effettuati per l'area centrale nel PUI '84, sottolineando che «Il Piano Infraregionale non ritiene di poter calcolare il fabbisogno di nuovi insediamenti, nè, peraltro, affida questo compito ai Comuni, ciascuno per il proprio territorio». Questo approccio strategico rende gli indirizzi più generali e si deve sottolineare che le possibilità di espansione dei centri esistenti nel territorio bolognese non sono mai perentoriamente esclusi in nessun caso, in quanto anche ai centri di base o alle frazioni minori «non vengono negate o escluse contenute possibilità o potenzialità di [...] ma si afferma che tale eventuale crescita non è considerata strategica ai fini del consolidamento dell'assetto insediativo dell'area metropolitana e pertanto non sarà sostenuta da finanziamenti o altre politiche incentivanti da parte del livello di governo infraregionale»<sup>107</sup>.

Nella visione di insieme del sistema territoriale, vista l'urgenza di instaurare un rapporto funzionale del sistema insediativo con la rete dei trasporti principali, che è ben lontano dall'essere raggiunto, il PTI privilegia comunque nei suoi indirizzi tre direttrici fondamentali per lo sviluppo degli insediamenti (San Vitale, Galliera e Bazzanese), riprendendo le stesse incluse nelle linee di forza del PUI '84. Su ciascuna di queste direttrici, a cui vengono applicati indirizzi differenziati alla luce delle diverse caratteristiche ambientali e localizzative si prevede, inoltre, il sostegno alla formazione di nuove polarità urbane rispettivamente a Villanova di Castenaso, Castel Maggiore e San Giorgio di Piano e, infine, Casalecchio di Reno per favorire lo sviluppo di funzioni complesse per concorrere e decongestionare il centro di Bologna, sempre in un'ottica policentrica. Tale sviluppo sulle direttrici è associato all'obiettivo di un progressivo decentramento dal nucleo centrale dei servizi di tipo raro e di terziario, da collocare nelle polarità e nei centri ordinatori, per stimolare una distribuzione più bilanciata delle funzioni in favore di un riequilibrio territoriale. Le direttrici di sviluppo sono strettamente connesse all'orientamento del PTI verso il trasporto ferroviario, inteso come forma di mobilità da sviluppare prioritariamente, aspetto ritenuto cruciale non solo per contenere la dispersione insediativa, ma anche per affrontare in maniera efficace le emergenze ambientali, sulla scia di quanto già pianificato nel PUI '84. Sempre all'interno del sistema insediativo, tra le direttrici principali e quelle secondarie, vengono forniti indirizzi per il territorio periurbano e la sua tutela a fronte dell'espansione garantita ad alcuni centri dell'area metropolitana: si prevede la salvaguardia di vaste aree di verde agricolo, i cosiddetti "Cunei agricoli", all'interno dei quali promuovere un'agricoltura periurbana collina che assolverà adeguatamente al suo ruolo essenziale nell'equilibrio del microclima urbano e nella conservazione della potenzialità e diversità biologica<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> Ibidem, Elaborato n. 2, p. 197.

<sup>108</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, cit., Elaborato n. 2, pp. 155-157, 187-190.

Questo bisogno di riequilibrio territoriale del sistema insediativo e la necessità di un decentramento del terziario e delle funzioni specializzate è già molto presente nel PUI '84, che tuttavia vede nel PRG bolognese approvato nel 1989 quote ancora molto alte di previsioni terziarie che contribuiscono in prospettiva ad assecondare la tendenza naturale all'accentramento vista la natura stessa entro i limiti comunali del PRG. In proposito il progetto per l'area metropolitana del PTI ricerca una possibile risposta in un più compiuto policentrismo alla scala più ampia provinciale, ricercando nuove centralità nei luoghi urbani già esistenti e con una propria identità, visto il diffuso insuccesso in Italia dei centri direzionali progettati ex novo con i criteri dell'urbanistica razionalista. Si può notare quindi una sempre maggiore attenzione ai nuclei urbani esistenti, in particolare ai centri con maggiore complessità, che, grazie a una buona dotazione infrastrutturale e di mobilità oltre a una qualità urbana che presenta un livello sufficiente di diversificazione funzionale, possono candidarsi a una specializzazione ulteriore. In quest'ottica chi ha contribuito alla redazione del PTI ritiene che la dimensione provinciale possa essere quella adatta per perseguire la politica del policentrismo anche nel nuovo ente metropolitano, previsto dalla L 142/1990, e rispetto al quale negli anni Novanta è vivo il dibattito sulla sua perimetrazione, consentendo la pianificazione di un territorio più complesso e non esclusivamente appiattito sull'unico nucleo centrale<sup>109</sup>.

In merito alle più specifiche strategie di riqualificazione dell'esistente, principale oggetto della presente ricerca, un'importante novità del PTI introdotta all'interno del sistema insediativo è l'individuazione di "opportunità" strategiche di qualificazione o riqualificazione del sistema insediativo, che comprendono aree e complessi insediativi che per la loro localizzazione o propensione al riuso rappresentano occasioni strategiche per il miglioramento della qualità urbana e il consolidamento di poli e assi urbani anche di rilievo metropolitano<sup>110</sup>. Nella cartografia sono individuate puntualmente le "opportunità" che si localizzano sia nel capoluogo, in parte su aree già riconosciute come ZIS dal PRG 1985 e quindi aree già pianificate per la riqualificazione, che nella conurbazione bolognese, anche in questo caso su zone in parte già riconosciute dai vari PRG. Si rileva però che sono del tutto assenti nei centri ordinatori e integrativi della restante area infraregionale bolognese. Le "opportunità" sono inoltre spesso sovrapposte alle aree classificate dal PTI come "insediamenti defunzionalizzati o di prossima defunzionalizzazione". Per la prima volta si ritrova in uno strumento di area vasta bolognese una sorta di prima mappatura di aree dismesse che vengono spesso incluse tra le "opportunità". Per le opportunità strategiche si trovano anche

---

<sup>109</sup> Fallaci R., *Un progetto per l'area metropolitana bolognese* in in Rosini R. (a cura di) *L'urbanistica delle aree metropolitane*, Alinea, Firenze, 1992, pp. 285-302.

<sup>110</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, cit., Elaborato n. 2, pp. 179-183.

indirizzi specifici nella relazione di piano con analisi territoriali su aree da riqualificare che valicano per la prima volta i confini del comune capoluogo in uno strumento di area vasta bolognese, interessando numerose aree attorno alle polarità urbane proposte dal PTI: nella polarità di Castel Maggiore (aree industriali attorno alla stazione di Corticella, area industriale nei pressi di Villa Zarri, Castello di Castel Maggiore), nella polarità di Villanova (insediamenti produttivi dismessi nella parte orientale di San Lazzaro di Savena, area di proprietà del Comune di Bologna a Ca' dell'Orbo, Landi Freres), nonché attorno alle polarità di Casalecchio di Reno (zone A e B di Casalecchio, Alfa-Wassermann di Sasso Marconi) e San Giorgio di Piano (ex Zuccherificio di Argelato, aree dismesse a ridosso della stazione)<sup>111</sup>. Su alcune di queste aree l'attenzione della Provincia e poi Città metropolitana è rimasta alta negli anni giungendo all'attuazione di processi di trasformazione urbana come per l'ex Alfa-Wassermann di Sasso Marconi che, dopo un accordo territoriale del 2012 per la realizzazione dell'*art-science center* poi non attuato, è stata coinvolta tra gli interventi PINQuA finanziati dal PNRR descritti nei capitoli successivi (3.2).

Da un punto di vista dello sviluppo e dell'attuazione del piano, il PTI prevede diversi strumenti tra cui spiccano gli "approfondimenti d'area", che possono specificare i contenuti del piano per ambiti territoriali complessi aventi interesse sovracomunale, da effettuarsi in coordinamento con i Comuni interessati. Le aree su cui effettuare approfondimenti sono individuate nelle tavole del PTI, ma viene aperta la possibilità a ulteriori aree sulla base degli orientamenti della neonata Conferenza metropolitana, la cui istituzione nel 1994 è descritta nel prossimo capitolo. Tra gli altri strumenti attuativi del PTI sono da citare gli Accordi di programma, introdotti con la L 142/1990, e altri strumenti concertativi per coinvolgere gli altri enti territoriali nella realizzazione degli indirizzi del piano di area vasta e mantenere un ruolo attivo e di supporto della Provincia. Il tema dell'attuazione del PTI è un elemento centrale e non risolto anche dal punto di vista di chi redige lo stesso piano, che osserva come la grande articolazione strumentale dei nascenti piani provinciali, promuove da un lato la messa in atto di scelte territoriali alla scala di area vasta vista come ottimale per i temi ambientali, delle reti e dell'efficienza e qualità dell'ambiente urbano, ma nella sua complessità e frammentarietà «rischia di determinarne [...] l'inefficacia delle stesse disposizioni attuative»<sup>112</sup>.

<sup>111</sup> Ibidem, Tavola 1.2 "Schema strutturale dell'area bolognese".

<sup>112</sup> Cavalcoli P., *Piano territoriale di coordinamento, strumenti e metodi* in "Urbanistica Informazioni", n. 133, gennaio-febbraio 1994, pp. 85-89.

## Esiti

Il PTI si configura quindi come il primo piano con un certo grado di cogenza per i piani urbanistici comunali della Provincia di Bologna che definisce obiettivi, indirizzi e orientamenti normativi per tutta l'area di propria competenza - rimane esclusa come già indicato l'area imolese - e per un ampio spettro di campi di competenza: insediativo, della mobilità e per la prima volta in modo più organico anche quello ambientale. Tuttavia, come già descritto, questo piano viene approvato in un contesto normativo in forte trasformazione, quando sono già in vigore le norme nazionali e regionali che attribuiscono alle province la competenza di redigere i PTCP, e sono ancora aperte numerose questioni, in particolare quella sull'efficacia attuativa degli indirizzi individuati, tra cui anche quelli relativi alle opportunità di riqualificazione con un rilievo sovracomunale.

Non risulta comunque semplice definire un bilancio di questo piano, visto il rapido susseguirsi di un nuovo strumento di pianificazione meno di dieci anni dopo (PTCP). Lo stesso PTCP e il propedeutico Schema Direttore Metropolitano, che vengono analizzati nel capitolo successivo, contengono analisi che confermano negli anni successivi all'approvazione del PTI il persistere di gravi criticità strutturali del territorio: sul profilo ambientale, come l'incremento dell'impermeabilizzazione del suolo o il deterioramento delle falde acquifere; sul fronte della mobilità, nonostante la condivisione d'intenti sulle grandi infrastrutture, un saldo negativo dell'accessibilità territoriale a causa della lentezza realizzativa e dei conflitti irrisolti sul trasporto pubblico nell'area centrale; sull'assetto insediativo il fallimento delle politiche di decentramento del terziario e uno scostamento dal modello policentrico auspicato, con un incremento significativo della dispersione urbana e una densificazione del nucleo centrale che contraddice le strategie di riequilibrio territoriale. Viene rilevata quindi la permanenza di numerosi nodi irrisolti, che anche nelle analisi degli strumenti successivi è in parte attribuita alla difficoltà di governare le spinte localistiche all'espansione dei singoli centri e nel concentrare efficacemente lo sviluppo lungo gli assi del trasporto ferroviario metropolitano.



Copertina dei testi del PTI di Bologna.

Fonte: Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, cit.





Interni dell'ex Zuccherificio di Argelato.

Fonte: Memorabilia di Franco Monari, 2007-2011 <https://audis.it/sguardi-fotografici/952/>



Vista del complesso produttivo dell'ex Alfa-Wassermann prima delle demolizioni.

Fonte: <https://notiziefabbriani.blogspot.com/2025/10/ex-alfa-wassermann-di-borgonuovo.html>

## **2.4 Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP): un piano compiuto per tutto il territorio provinciale, indirizzi per la riqualificazione urbana e contenimento del consumo di suolo**

### **Contesto e attori**

Parallelamente agli ultimi passaggi verso l'approvazione del PTI, il 14 febbraio 1994, nell'aula magna dell'Università di Bologna nella ex chiesa di Santa Lucia viene sottoscritto dalla Provincia di Bologna e da alcuni comuni del territorio l'Accordo per la Città metropolitana di Bologna. Questo accordo, sottoscritto in forma volontaria inizialmente da 37 comuni che poi diventeranno 51 sui 60 totali, mira a stabilire una solida base di connessioni organizzative e funzionali tra i comuni aderenti attraverso specifiche convenzioni e impegni da assumere nei propri statuti, per supportare la futura istituzione della Città metropolitana di Bologna, prevista dalla L. 142/1990; ciò avviene in una fase di ampio dibattito su propri perimetro e funzioni, come nel resto d'Italia dove un'iniziativa spontanea di questo tipo è una novità. L'Accordo indica tre aree principali di collaborazione: economico-territoriale (in cui è compresa la pianificazione territoriale), socio-culturale e amministrativo-finanziaria. Inoltre istituisce la Conferenza metropolitana, presieduta dai sindaci e dal presidente della Provincia, per indirizzare le strategie e i programmi di governo dell'intera area vasta<sup>113</sup>. L'Accordo prevede il supporto da parte delle strutture tecniche degli enti locali esistenti, in particolare della Provincia, alla gestione dei nuovi servizi metropolitani, elemento segnalato negativamente in alcuni interventi nell'evento di presentazione in Santa Lucia nei quali si sottolinea la possibile debolezza della nuova struttura nell'assenza di uffici specifici per l'area metropolitana<sup>114</sup>. Questa peculiarità sarà però un punto di forza in relazione alla pianificazione territoriale quando la Città metropolitana andrà sempre più sovrapponendosi alla Provincia, che in quegli anni ha già maturato una buona esperienza sul campo nei suoi uffici tecnici. Infatti a solo un anno dalla sottoscrizione dell'Accordo la Regione Emilia-Romagna perimetrerà l'ambito della Città metropolitana di Bologna - che tuttavia sarà effettivamente istituita solo vent'anni dopo - sovrapponendolo all'intero territorio provinciale<sup>115</sup>.

Nella prospettiva di redigere il nuovo PTCP, sulla base della competenza assegnata alla Provincia dalle recenti normative nazionali e regionali, la Conferenza metropolitana dei

---

<sup>113</sup> Ricci M., *Strategie per la pianificazione metropolitana* (Tesi di dottorato di ricerca in ingegneria edile / architettura), 2013, pp. 209-210.

<sup>114</sup> Pompei S., Ronzani G., *Bologna celebra il primo accordo metropolitano*, in "Urbanistica Informazioni", n. 134, marzo-aprile 1994, pp. 50-52.

<sup>115</sup> LR 33/1995.

sindaci ha affidato ai servizi tecnici metropolitani per la pianificazione territoriale - di cui si è dotata dopo due anni dalla sottoscrizione dell'Accordo in materia di programmazione economica, mobilità, ambiente, e composti per la maggior parte di funzionari della Provincia stessa - la redazione di materiali preparatori per uno Schema Direttore Metropolitano. Frutto di questo lavoro è il "Rapporto sulle condizioni di sostenibilità delle previsioni urbanistiche dell'area vasta bolognese" pubblicato nel 1998. Nelle premesse del documento viene chiarito che lo Schema Direttore Metropolitano «non è un nuovo livello di pianificazione né un Piano territoriale provinciale in sedicesimo, è un'intesa»<sup>116</sup>. Nel testo emerge fortemente la volontà di aumentare la concertazione nelle scelte di pianificazione dell'area metropolitana, viste le incomprensioni e le difficoltà emerse nel rapporto con i comuni nei primi tre anni di esperienza della Provincia nel ruolo di soggetto preposto all'indirizzo e alla valutazione dei piani comunali, nonostante la presenza di un PTI approvato dopo una lunga gestazione. Pertanto viene effettuata un'analisi delle previsioni urbanistiche comunali esistenti e delle questioni territoriali metropolitane maggiormente critiche, da porre alla base del processo di elaborazione dei futuri strumenti di pianificazione provinciale, permettendo una maggiore concertazione dell'attività quotidiana di governo del territorio fra i vari soggetti che agiscono alle diverse scale sovracomunali, anche alla luce dei primi risultati non pienamente soddisfacenti del PTI in merito ai principali obiettivi relativi ai tre sistemi funzionali<sup>117</sup>.

Un importante risultato delle analisi è la costruzione di un mosaico dei PRG, in analogia con le prime esperienze del PIC negli anni Sessanta prima descritte, ma per l'intero territorio della Provincia di Bologna e in maniera più sistematica, anche grazie ai nuovi strumenti informatici allora in rapida trasformazione che avevano portato già nel corso dell'elaborazione del PTI alla creazione del Sistema Informativo Territoriale (SIT) provinciale. Dall'analisi dello stato dei piani comunali emergono diverse criticità, tra le quali il disallineamento temporale tra i diversi piani e la loro attuazione, la mancanza di una simbologia urbanistica uniforme e i costi elevati di aggiornamento. L'elemento di maggiore attenzione è però il grande incremento del territorio urbanizzato negli ultimi decenni, a fronte di un incremento demografico sempre minore. Per la prima volta in un'analisi di area vasta viene calcolato che, nei quarant'anni precedenti in tutta la Provincia di Bologna, il territorio urbanizzato è aumentato di quasi dieci volte, passando da 26 a 254 chilometri quadrati, a fronte di un incremento di circa un quinto della popolazione nello stesso periodo analizzato,

---

<sup>116</sup> Provincia di Bologna e Comune di Bologna. Servizio Metropolitano per lo Schema Direttore (a cura di), *Rapporto sulle condizioni di sostenibilità delle previsioni urbanistiche dell'area vasta bolognese*, 1998, p. 5.

<sup>117</sup> Cavalcoli P., *I temi della valutazione e del controllo: l'esperienza dello schema direttore metropolitano della Provincia di Bologna*, in «Territorio», n. 13, 2000, pp. 172-176.



ossia dal 1955 al 1996. Nonostante questi dati sul consumo di suolo rurale le previsioni dei PRG al 1997 prevedono ulteriori 50 chilometri quadrati di espansione, per un totale di oltre 40.000 nuovi alloggi e circa 130.000 abitanti teorici. Anche la distribuzione di queste previsioni non è rassicurante, dato che molte di queste aree confermano una tendenza alla dispersione insediativa in contrasto con le politiche del PTI e talvolta delle tutele del PTPR, in quanto precedenti alla sua adozione, come risulta da un primo bilancio effettuato sulla pianificazione sovracomunale<sup>118</sup>. La dispersione delle previsioni insediative risulta problematica anche in relazione alle “criticità emergenti” relative a diverse matrici ambientali approfondite nelle analisi, quali il rischio di esondazione, l’inquinamento delle falde acquifere, l’instabilità dei versanti e i problemi di inquinamento acustico e atmosferico. Infatti, oltre allo scontato incremento dal 1955 dei territori urbanizzati in aree a rischio si evidenzia la presenza sulle stesse di molte previsioni urbanistiche dei PRG, come ad esempio i circa 400 ettari di nuove possibili urbanizzazioni in aree a rischio esondazione. Viene anche trattato il tema della mobilità che evidenzia un grosso problema di congestione del traffico nell’area metropolitana e valuta i benefici offerti dal Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM), il cui progetto, sulla scia dei progetti di mobilità del PUI ‘84, nasce con l’Intesa per la definizione di un nuovo assetto dei trasporti pubblici nell’area metropolitana bolognese sottoscritta il 12 febbraio 1994 tra il Ministero dei Trasporti, il Comune di Bologna, la Provincia di Bologna, la Regione Emilia-Romagna e le Ferrovie dello Stato. In generale il Rapporto evidenzia l’assenza di effettive valutazioni di sostenibilità delle previsioni insediative nei PRG<sup>119</sup>.

Le criticità evidenziate frenano la competitività del sistema metropolitano bolognese e minacciano il livello del benessere economico, sociale e civile raggiunto anche grazie alla consolidata abitudine alla pianificazione territoriale esaminata finora e alla buona amministrazione locale. Perciò nell’ambito dello Schema Direttore Metropolitano viene proposta una struttura di *governance*, sempre in forma volontaria, composta da una serie di Accordi di pianificazione stipulati tra la Provincia e varie aggregazioni di comuni, finalizzati a coordinare - in maniera sostenibile dal punto di vista ambientale, definendo requisiti minimi di salvaguardia - le previsioni insediative già approvate e condividere quelle in fase di definizione nei nuovi PRG. L’intenzione dietro alla concertazione della pianificazione urbanistica in tutta la Provincia è anche quella di guardare al territorio metropolitano come a un insieme non scindibile per raggiungere obiettivi di qualità ambientale e insediativa, in quanto «il tema della solidarietà tra la diverse “parti” del territorio provinciale non è astratto

<sup>118</sup> Provincia di Bologna e Comune di Bologna. Servizio Metropolitano per lo Schema Direttore (a cura di), *Rapporto sulle condizioni*, cit., pp. 11-49, p. 154.

<sup>119</sup> Ibidem., pp. 53-117.

richiamo ad un principio di buona condotta, ma è viceversa l'unica forma concreta di perseguimento di quelle condizioni di qualità che, come si è visto, sono presupposto indispensabile per una nuova capacità competitiva della città e del territorio bolognese»<sup>120</sup>. Questa idea di un unico territorio metropolitano sarà rafforzata negli strumenti di pianificazione redatti nei decenni successivi. Per questi Accordi sono individuati 10 ambiti di concertazione che suddividono il territorio provinciale con una nuova modalità rispetto alle varie classificazioni del territorio individuate nel PTI. In questa partizione spicca l'isolamento del Comune di Bologna e la suddivisione dell'area appartenente al Comprensorio bolognese in forme diverse rispetto ai decenni precedenti, in confronto con altri ambiti storicamente molto più definiti e consolidati come il Circondario Imolese<sup>121</sup>. L'isolamento del capoluogo è oggetto di dibattito e riceve qualche critica in un forum di discussione sullo Schema Direttore, in quanto secondo alcuni gli ambiti di concertazione devono comprendere Bologna per tutte le sue direttrici (Roberto Camagni) e comunque se il capoluogo persegue politiche isolazioniste ne soffrirà gli effetti negativi (Giuseppe Campos Venuti), mentre il responsabile del Servizio metropolitano per lo Schema Direttore (Piero Cavalcoli) reputa la situazione dell'urbanistica bolognese bisognosa di un'attenzione specifica vista la frammentarietà nell'attuazione degli interventi urbanistici, soprattutto di riqualificazione, non corrispondendo alle intenzioni iniziali del PRG adottato nel 1985<sup>122</sup>.

Come si è visto, dunque, l'esperienza dello Schema Direttore Metropolitano ha affrontato l'analisi di molteplici criticità territoriali, tra cui l'importante tema dell'incremento esponenziale del territorio urbanizzato in disaccoppiamento rispetto all'andamento demografico, ma tra queste non è stato indagato il tema della riqualificazione urbana e della sua attuazione, a cui il PTI accennava con una prima embrionale individuazione cartografica delle aree dismesse e con indirizzi su alcune di esse, vista l'urgenza delle altre tematiche. Negli stessi anni il tema della riqualificazione urbana è invece molto presente nel dibattito disciplinare e anche a livello istituzionale sono numerose le iniziative, tendenzialmente episodiche, per programmi complessi di riqualificazione sia a livello nazionale, come descritto nel capitolo 1, che nel territorio emiliano-romagnolo, come ad esempio con i Programmi di Riqualificazione Urbana istituiti con LR 19/1998, portando a una maggiore frammentazione delle iniziative e spesso a esiti controversi, dovuti alla complessa gestione di questi strumenti plurali e

---

<sup>120</sup> Provincia di Bologna e Comune di Bologna. Servizio Metropolitano per lo Schema Direttore (a cura di), *Rapporto sulle condizioni*, cit., pp. 119-120.

<sup>121</sup> Ibidem., p. 273.

<sup>122</sup> Cavalcoli P. et al., *Il futuro urbanistico dell'area bolognese*, in "Portici" anno I - n. 2, dicembre 1997, pp. 10-25.

contingenti per propria natura, non sempre relazionati in modo coerente alla pianificazione territoriale e urbanistica<sup>123</sup>.

L'attenzione alla dimensione progettuale dell'urbanistica e la critica a una pianificazione comunale concentrata esclusivamente sulla zonizzazione e la definizione di indici edilizi, derivate dall'ampio dibattito emerso a partire dagli anni Ottanta, si rispecchiano nella spinta verso una pianificazione più flessibile suddivisa in una parte strutturale e una programmatica, che si concretizza in diverse leggi urbanistiche regionali di nuova generazione che tratteranno in maniera più importante anche i temi della sostenibilità ambientale. La LR 20/2000 della Regione Emilia-Romagna riorganizza la strumentazione urbanistica comunale in tal senso, "spacchettando" il PRG in tre piani urbanistici comunali finalizzati rispettivamente alle previsioni strategiche (Piano Strategico Comunale), ordinarie (Regolamento Urbanistico Edilizio) e operative (Piano Operativo Comunale), sulla scorta della proposta di riforma della legge urbanistica nazionale proposta dall'INU ripresa in varie leggi regionali<sup>124</sup>. Un'altra novità che anticipa i tempi di una riforma nazionale, poi realizzata nel 2006 sulla base di direttive europee<sup>125</sup>, è l'introduzione a livello regionale della Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (Valsat) dei piani, che risponde all'esigenza di valutare la sostenibilità delle previsioni insediative, bisogno sottolineato anche nelle analisi dello Schema Direttore Metropolitano. Oltre all'introduzione di queste novità, la nuova legge urbanistica regionale elenca tra i suoi principi la necessità di «prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione»<sup>126</sup>. Viene inoltre promossa l'individuazione nei Piani Strutturali Comunali (PSC) all'interno del territorio urbanizzato di ambiti da riqualificare: porzioni di città che necessitano di politiche di riorganizzazione territoriale per il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano e l'eliminazione delle eventuali condizioni di abbandono e degrado edilizio.

La stessa legge regionale conferma il ruolo delle province nella pianificazione di area vasta dettagliando ulteriormente i contenuti del PTCP, definito a livello nazionale e regionale rispettivamente un decennio e un lustro prima e confermato nel Testo Unico degli Enti Locali (L. 267/2000). Il PTCP deve definire l'assetto del territorio provinciale e vengono specificati

<sup>123</sup> Bacchini C., Gulli A., *L'eredità controversa dei programmi integrati di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna*, in Bravo L., Orlandi P. (a cura di), *Città e Regione in Emilia-Romagna. Il progetto di un territorio e la sua storia (1970-2013)*, cit., pp. 195-210

<sup>124</sup> Salzano E., *Fondamenti di urbanistica*, cit., pp. 265-273.

<sup>125</sup> Direttiva 2001/42/CE recepita a livello nazionale con il D.Lgs. 152/2006 che ha introdotto la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) dei piani.

<sup>126</sup> LR 20/2000 Emilia-Romagna, art. 2.

gli elementi rispetto a cui il nuovo piano deve definire indirizzi, ossia quelli che hanno un interesse sovracomunale rispetto a temi circoscritti: il paesaggio, l'ambiente, le infrastrutture per la mobilità, il sistema insediativo, i servizi territoriali di interesse provinciale e sovracomunale, i poli funzionali e gli insediamenti commerciali e produttivi di rilievo sovracomunale, oltre a ogni altra materia per la quale la legge riconosca espressamente alle province funzioni di pianificazione del territorio. In continuità con i contenuti sviluppati dai piani infraregionali e dall'avanzamento delle analisi territoriali viste sul territorio provinciale bolognese la legge regionale affida ai PTCP il rilevante compito di definire «le caratteristiche di vulnerabilità, criticità e potenzialità delle singole parti e dei sistemi naturali ed antropici del territorio e le conseguenti tutele paesaggistico ambientali» nonché «i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo per tutto il territorio provinciale le condizioni e i limiti al consumo di territorio non urbanizzato, nell'osservanza del principio generale di cui all'articolo 2, comma 2, lettera f) [ossia la possibilità di consumare territorio solo in assenza di alternative derivanti dalla riqualificazione urbana n.d.r.], nonché i requisiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente»<sup>127</sup>.

La Provincia di Bologna, si è visto, è rimasta costantemente attiva nel campo della pianificazione territoriale a seguito dell'approvazione del PTI e il suo ruolo non ha ceduto il passo alla nuova autorità metropolitana, in quanto non ancora realizzata; al contrario si è persino rafforzato in un contesto politico inedito per la recente storia locale quando nel 1999 le elezioni amministrative della città di Bologna vedono prevalere per la prima volta dal Secondo dopoguerra un sindaco di centrodestra, mentre la Provincia continua ad avere lo stesso colore politico (centrosinistra) della Regione e della maggioranza dei comuni del territorio provinciale, sotto la guida di Vittorio Prodi come presidente e Tiberio Rabboni come vicepresidente con delega alla pianificazione territoriale.

In queste circostanze viene avviata la redazione del PTCP, redatto dagli uffici tecnici provinciali con il coordinamento generale di Piero Cavalcoli, dirigente del Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti, Alessandro Delpiano come responsabile del coordinamento di piano e Rudi Fallaci di Tecnicoop come consulente generale esterno. La prima presentazione pubblica degli obiettivi del nuovo piano si svolge nel luglio 2001 al convegno "da Provincia a città grande" organizzato dalla Provincia, nel quale il vicepresidente presenta il Manifesto approvato in Giunta il mese precedente, un documento contenente gli indirizzi politici per il futuro PTCP. La sfida strategica ha lo stesso titolo del convegno in cui viene presentata e intende garantire all'area metropolitana di Bologna

---

<sup>127</sup> LR 20/2000 Emilia-Romagna, art. 26.

risposte efficaci alle sfide della globalizzazione del nuovo millennio e al contesto europeo sempre più interconnesso e in estensione. Al convegno partecipa anche Romano Prodi in qualità di presidente della Commissione europea in un momento di forte espansione della UE a est e a pochi mesi dall'introduzione dell'euro, due passaggi che accelereranno le trasformazioni socio-economiche di terziarizzazione, liberalizzazione economica e nuova immigrazione in atto. All'interno del manifesto spiccano alcuni temi prioritari: un nuovo ruolo dell'area bolognese e del sistema regionale anche a livello europeo, un accordo istituzionale per il governo dell'area metropolitana e una effettiva sostenibilità ambientale dei sistemi urbani e delle scelte di sviluppo del territorio. Sul secondo tema al convegno emerge il contrasto tra Provincia e Comune di Bologna, non in linea con il progetto di una Città metropolitana allargata proposto<sup>128</sup>.

## Contenuti

La legge urbanistica regionale del 2000, oltre ad assegnare nuovi contenuti alla pianificazione provinciale, prevede un articolato processo di approvazione dei piani, favorendo la concertazione tra le varie istituzioni, con l'introduzione della cosiddetta conferenza di pianificazione. Tra il dicembre 2001 e il luglio 2002 la Provincia di Bologna compie questo innovativo passaggio istituzionale, al quale partecipano la Regione, le province contermini, i comuni e altri enti del territorio provinciale (come gli enti di gestione delle aree protette), oltre a rappresentanti della società civile organizzata e tecnici del territorio, nel quale viene presentato il documento preliminare del PTCP, adottato dalla Giunta provinciale nel novembre 2001, insieme al Quadro conoscitivo e al documento di Valsat sulla valutazione degli effetti ambientali della proposta di piano. Il Quadro conoscitivo, composto da numerosissimi elaborati, tra cui 74 tavole conoscitive, rappresenta tuttora il maggiore sforzo di analisi compiuto per il territorio metropolitano bolognese. L'analisi è strutturata in cinque sistemi (economico, naturale, territoriale, interazioni e pianificazione vigente), nei quali emergono le criticità, già note dai tempi del PTI, dovute alla dispersione degli insediamenti e all'accentramento terziario. Vengono evidenziate le conseguenze di questo modello sull'ambiente come l'erosione territoriale, l'impermeabilizzazione del suolo e un aumento esponenziale della mobilità privata, alimentando un circolo vizioso di inquinamento, congestione e degrado. A fronte di queste criticità il documento preliminare propone obiettivi di coerenza degli insediamenti urbani con l'efficacia dell'offerta di trasporto pubblico su ferro, con le politiche di tutela idrogeologica e con le politiche della distribuzione

<sup>128</sup> Romanini O. (a cura di), *Da Provincia a città grande. Presentato il Manifesto del PTCP, un disegno organico per rilanciare la città e il suo territorio*, in "Portici" anno V - n. 4, agosto 2001, pp. 10-25.

dei servizi sul territorio, introducendo un'importante novità a proposito della necessità di introdurre criteri di controllo dell'insediamento della popolazione sparsa, in ambito extraurbano, che viene riconosciuto nel quadro conoscitivo come ulteriore elemento di dispersione insediativa che va oltre i centri abitati. Tra i positivi risultati della concertazione in conferenza di pianificazione si segnala anche l'individuazione di una nuova proposta per la viabilità di attraversamento dell'area bolognese nel cosiddetto Passante nord raggiunta insieme ai comuni interessati dal nuovo tracciato<sup>129</sup>.

A seguito dell'adozione, della pubblicazione per la consultazione della cittadinanza e delle riserve della Giunta regionale in merito alla coerenza con gli strumenti di pianificazione regionali, nel marzo 2004 viene quindi approvato dalla Provincia di Bologna<sup>130</sup> il primo strumento di pianificazione di area vasta bolognese che interessa l'intero territorio provinciale.

Il Piano, in coerenza con il compito assegnatogli dalla legge regionale, definisce dunque, a partire dagli obiettivi strategici, l'assetto territoriale rispetto alle questioni sovracomunali, indirizza e coordina la pianificazione urbanistica comunale e raccoglie le previsioni dei piani sovraordinati e di settore articolando le necessarie tutele, oltre a sottoporre a verifica e raccordare le politiche settoriali della Provincia. Nel fare questo il PTCP propone obiettivi strategici riprendendo dal PTI alcuni temi costantemente presenti nella pianificazione di area vasta bolognese - come il policentrismo connesso a una revisione dei sistemi di trasporto per contrastare il degrado sociale e ambientale di alcune parti dell'area metropolitana visti come limiti, nell'ambito di una crescente competizione nazionale ed internazionale tra i sistemi locali, che pongono a rischio di rapido declino l'area bolognese - suddividendo le politiche del piano fra i già noti sistemi ambientale, insediativo e della mobilità, riconosciuti anche dalla legge regionale. Bisogna però evidenziare la maggiore complessità del nuovo piano provinciale rispetto al PTI, con un amplissimo quadro conoscitivo, una relazione di piano con vari allegati, una normativa composta da circa 120 articoli, un documento di Valsat e 5 tavole di piano dense di indicazioni territoriali, trattandosi appunto di un piano provinciale ormai di seconda generazione che ha superato la "fase fondativa" avvenuta negli anni Ottanta durante la costruzione del piano infraregionale e che si trova a interagire con un contesto socio-economico e istituzionale più incerto. A partire da queste ragioni, anche secondo l'opinione di chi ha contribuito alla sua redazione, «l'ampliamento del campo di competenza del piano, l'articolazione delle disposizioni normative, la ricerca di equilibri plausibili fra esigenze conflittuali, la processualità dei percorsi, rendono [...] più difficile, se

<sup>129</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, 2004, Relazione Generale, pp. 1-17.

<sup>130</sup> Delibera del Consiglio Provinciale n. 19 del 30 marzo 2004.

non improbabile, sintetizzare il piano in un logo schematico-simbolico o in poche parole d'ordine» come invece si era tentato di fare nello schema di PTI<sup>131</sup>.

Per contestualizzare le proprie scelte, il Piano contiene un bilancio del PTI mutuato da quanto già analizzato nell'esperienza dello Schema Direttore e quanto condiviso in Conferenza di pianificazione. Rispetto alla salvaguardia e all'aumento della qualità ambientale del territorio promossi dal PTI, che si ritengono obiettivi validi e assunti dal PTCP, si evidenzia l'assenza di prestazioni da raggiungere nel vecchio piano. In questa fase si ritiene di potervi supplire in maniera più efficace grazie ai nuovi riferimenti locali e internazionali per uno sviluppo urbano sostenibile definiti in sede UE (5° e 6° Programma di azione per l'ambiente della Comunità Europea) e in accordi internazionali (Agenda 21 di Rio de Janeiro, protocollo di Kyoto), nonché al processo allora in corso di formazione del Piano d'Azione dell'Agenda 21 Locale per uno sviluppo sostenibile della Provincia di Bologna. Si sottolinea anche la presenza di una più ampia gamma di informazioni ambientali grazie ad attività di monitoraggio quali i Rapporti sullo stato dell'ambiente del Comune e della Provincia di Bologna, che evidenziano qualche lieve miglioramento nella qualità delle acque superficiali, della biomassa e del miglioramento delle tecniche agricole, ma confermano le criticità ambientali ampiamente segnalate nel quadro conoscitivo relative all'impermeabilizzazione del suolo, allo stato critico delle falde acquifere, alla subsidenza, alla mancata qualificazione delle fasce fluviali e al permanere di livelli critici di inquinamento atmosferico e acustico. In relazione alla mobilità, nonostante l'alta condivisione degli obiettivi del PTI e i progressi nella governance per grandi progetti infrastrutturali come l'Alta Velocità ferroviaria e l'SFM, viene segnalata la persistenza di conflitti sulle scelte di mobilità dell'area urbana centrale, soprattutto sulla tipologia di trasporto pubblico in sede propria da realizzare. Parallelamente, la domanda di mobilità continua a crescere con spostamenti più lunghi e meno efficienti per il trasporto pubblico, mentre le nuove realizzazioni infrastrutturali effettivamente in funzione risultano scarse negli anni Novanta, ad eccezione della riqualificazione dell'aeroporto. Sulla base di queste considerazioni il bilancio delle condizioni di accessibilità dell'area bolognese risulta negativo a circa un decennio dalla redazione del PTI. Sul versante degli obiettivi del piano infraregionale sulla qualificazione del ruolo terziario dell'area bolognese e sulla sua qualità sociale, alcune proposte si rilevano superate dalla globalizzazione dei mercati finanziari o le sempre più limitate possibilità di decentramento di poli terziari pubblici (vedi l'Università che ha privilegiato l'area urbana e le città romagnole rispetto al territorio metropolitano) mentre rimangono attuali le ipotesi sul ruolo della

---

<sup>131</sup> Fallaci R., *Il PTCP della Provincia di Bologna e il "collaudo" della nuova legge urbanistica regionale: governo equo delle trasformazioni urbane e strumenti per una parziale redistribuzione della rendita*, in "Metronomie", anno X, n. 26, giugno 2003, pp. 19-44.



ricettività e delle attività culturali e multimediali che hanno ricevuto impulso dal ruolo di Bologna come capitale europea della cultura nel 2000 oltre a quelle di favorire una maggiore qualità e solidarietà sociale, anche alla luce dell'ulteriore deterioramento su questi aspetti. Anche in relazione agli obiettivi del PTI sul sistema insediativo verso un assetto spiccatamente policentrico nel nuovo Piano si richiamano le risultanze degli studi per lo Schema Direttore Metropolitano che avevano evidenziato chiaramente, numeri alla mano, il perdurare dei fenomeni di dispersione insediativa, che prosegue negli anni della redazione del PTCP con un incremento del 19% del territorio urbanizzato, ma persino di quello pianificato del 15%, tra il 1993 e il 2000. L'analisi prosegue con un'interessante disamina del consolidamento o meno delle politiche di tutela del piano infraregionale rispetto alla localizzazione dei nuovi insediamenti, registrate nell'esperienza provinciale di valutazione dei PRG comunali, tra i quali emergono negativamente per la conflittualità e l'applicazione difficoltosa i corridoi perfluviali delle aree periurbane e le aree di maggiore vulnerabilità dell'acquifero. Sul peso dell'area centrale nel sistema insediativo metropolitano si registra una tendenza opposta alle indicazioni del PTI con l'ulteriore densificazione edilizia e funzionale, derivata dagli interventi di riqualificazione urbana attuati e avviati negli anni Novanta a Bologna, e la mancata formazione di vere nuove polarità urbane sulle direttrici del trasporto attorno al nucleo centrale, a causa di atteggiamenti localistici dei vari PRG, oltre al fallimento del decentramento del terziario pubblico che è quindi considerata come politica da rivedere completamente. Se da una parte gli indirizzi per i centri ordinatori e integrativi - nonostante la difficile accettazione da porzioni del territorio provinciale di una classificazione gerarchica dei centri che al momento della redazione del PTCP «da più parti, è considerata da superare» - vengono accolti con dimensionamenti consistenti, seppure con bassa complessità e varietà delle funzioni urbane, spesso in aree facilmente accessibili dall'SFM, anche nelle aree indicate dal PTI attorno alle stazioni; dall'altra il freno all'espansione dei centri minori, peraltro non escluso perentoriamente nel PTI, è stato contestato fortemente dai comuni e non ha avuto alcun effetto; queste due tendenze non hanno permesso una maggiore concentrazione delle nuove previsioni nelle località servite rispetto alle località non servite dal SFM<sup>132</sup>. In conclusione al complessivo bilancio fatto dal PTCP si può affermare che queste valutazioni dello stato del territorio rispetto alle politiche del PTI confermano ed estendono quelle presentate nello Schema Direttore Metropolitano e che permangono diversi nodi irrisolti, spesso in via di ulteriore peggioramento.

---

<sup>132</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, cit., Relazione generale, pp. 28-39.

Si analizzano di seguito sinteticamente le scelte di piano che il PTCP effettua in relazione ai tre sistemi territoriali.

Per il sistema ambientale il PTCP fornisce politiche territoriali da perseguire in modo da integrare possibili risposte alle criticità locali emerse dal quadro conoscitivo con gli strumenti di pianificazione settoriale vigenti quali il PTPR, rispetto al quale vengono dettagliati alcuni elementi in base alle peculiarità territoriali, i Piani Territoriali dei Parchi Regionali e il Piano Stralcio di Assetto Idrogeologico dell'Autorità di Bacino del Reno. Negli obiettivi e nelle norme di piano vengono trattati numerosi temi ambientali: la valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche (aree protette, siti della Rete Natura 2000 e reti ecologiche), la tutela della rete idrografica, la sicurezza idraulica, la tutela dei versanti, la sicurezza idrogeologica, le attività estrattive, la tutela di sistemi, zone ed elementi naturali e paesaggistici, la tutela delle risorse storiche ed archeologiche. In particolare per queste ultime due tematiche c'è un deciso lavoro di approfondimento rispetto al PTI delle tutele stabilite nel PTPR e, in generale come elemento di novità, le norme del PTCP sui temi ambientali, che comprendono sia indirizzi che prescrizioni, hanno un'influenza diretta sia sull'orientamento delle possibilità di crescita del sistema insediativo, che sulle attività di trasformazione del territorio in senso lato comprendendo anche i limiti per l'attività edilizia e la realizzazione di opere pubbliche. Inoltre, alla luce della nuova esigenza di valutare la sostenibilità ambientale delle previsioni di piano divenuta cogente con la legge urbanistica regionale del 2000, sono presenti specifici indirizzi per la sostenibilità degli insediamenti che i comuni devono applicare soprattutto nei nuovi strumenti di pianificazione comunale, in materia di smaltimento e depurazione dei reflui, gestione dei rifiuti, uso razionale delle risorse idriche, clima acustico, inquinamento elettromagnetico e luminoso, qualità dell'aria e risparmio energetico, anche alla luce delle varie normative settoriali sempre più dettagliate<sup>133</sup>.

In relazione all'accessibilità del territorio bolognese il PTCP, all'interno del quadro strategico definito dal Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT) approvato alla fine degli anni Novanta e dagli accordi relativi alle grandi infrastrutture già citati, favorisce forme di trasporto che riducono il proprio impatto sull'ambiente e consentano un accesso sicuro, economicamente attuabile e socialmente accettabile a persone, luoghi, beni e servizi, privilegiando forme alternative di trasporto rispetto all'auto privata per le persone e ai mezzi su gomma per le merci, in particolare il trasporto su ferro, ma anche le modalità di spostamento a piedi e in bicicletta, giudicate efficienti dal punto di vista economico e

---

<sup>133</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, cit., Relazione generale, pp. 87-146 e cfr. Norme di attuazione.

ambientale e adatte per i brevi spostamenti in ambito urbano. L'assetto per il trasporto pubblico nell'ambito metropolitano si poggia sul progetto ormai consolidato del SFM - proposto in varie forme già dagli anni Ottanta ma allora ancora in fase di attuazione, sul quale si individuano alcune stazioni particolarmente idonee a fungere da nodi di interscambio oltre a una valorizzazione delle aree limitrofe alle fermate del SFM per cui viene studiato un intorno di 600 metri, questa volta però non individuato cartograficamente nel piano come nel PTI, supportato dal trasporto pubblico su gomma suburbano ed extraurbano. Sull'ambito urbano, come già detto, il dibattito sul tipo di trasporto pubblico in sede propria da realizzare è molto acceso, dopo le numerose proposte naufragate dagli anni Ottanta a questa parte e considerando il disaccordo della Provincia sul progetto comunale di metropolitana automatica e tram su gomma a causa del mancato effetto di rete e della scarsa integrazione col trasporto metropolitano. Perciò il PTCP esprime invece la volontà di contribuire alla realizzazione di un unico sistema di trasporto urbano in sede propria (tram-metrò), unitario dal punto di vista tecnologico, che in una prima fase adotti la tecnologia di tipo tranviario su gomma del progetto già in discussione. Sull'assetto della viabilità, oltre al potenziamento e completamento della viabilità extraurbana, che si dipana sulla maglia ortogonale già individuata negli anni Sessanta dal PIC e la cui gerarchia è derivata dal PRIT, il progetto simbolo del PTCP su questo tema è il Passante Nord del nodo autostradale bolognese. Viene proposto come soluzione alla saturazione dovuta alla combinazione dei flussi nazionali di transito con quelli locali, che verrebbero disaccoppiati attraverso una bretella di circa 40 km nella pianura nord e la contemporanea banalizzazione in un'unica tangenziale del semianello esistente attorno a Bologna. Vengono forniti infine ai comuni anche indirizzi per favorire la mobilità ciclabile e pedonale<sup>134</sup>.

All'interno degli obiettivi del sistema insediativo - che sono definiti nella Relazione generale in maniera più complessa "del sistema insediativo, urbano e rurale, di qualità sociale e di competitività economica del territorio" mentre nelle Norme gli indirizzi e prescrizioni su questi temi sono raggruppati nell'insieme del "sistema degli insediamenti e delle infrastrutture" - il PTCP rilancia un modello di "policentrismo funzionale" sulla scorta dell'idea alla base del PTI, sebbene con diversi affinamenti, dato il bilancio fatto dal nuovo piano provinciale che ritiene il policentrismo una strategia più facilmente applicabile a livello regionale che metropolitano e che si trova ad affrontare un accentramento e densificazione del capoluogo e una dispersione insediativa sempre maggiori. La spina dorsale del sistema insediativo è confermata nella rete ferroviaria del SFM, a cui il PTCP associa la necessità di coerenza fra

---

<sup>134</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, cit., Relazione generale, pp. 242-262.

le politiche per i nuovi insediamenti residenziali e l'accessibilità dei servizi alla popolazione. Vengono forniti indirizzi e direttive circa il dimensionamento residenziale da stabilire nei PSC, non fornendo quantità, bensì requisiti prestazionali da soddisfare: «la dotazione di servizi presente o prevista in ciascun centro abitato; la presenza o meno di una fermata del SFM al servizio di ciascun centro abitato; il rispetto di limitazioni derivanti non solo dalla tutela delle risorse ambientali ma anche dalla salvaguardia delle aree interessate da particolari condizioni di fragilità ambientale». Rispetto alla classificazione gerarchica dei centri del PTI, il PTCP consegna un'analisi del territorio molto più articolata dei singoli servizi erogati, riconoscendo la non staticità di queste caratteristiche per ciascun centro, e pertanto non attribuisce un rango in sede del piano, ma fa riferimento alla puntuale verifica dei requisiti prestazionali in sede di redazione dei PSC. Questi indirizzi sono declinati più dettagliatamente per ambiti territoriali (area conurbata bolognese e territorio rurale periurbano, pianura, collina e montagna, città di Imola) dove sono presenti orientamenti per le aree di espansione in certi centri o limitazioni connesse alle tutele ambientali. Al malcontento emerso in conferenza di pianificazione rispetto alla politica di "decentramento per centri" che hanno sufficienti accessibilità e servizi, il PTCP risponde quindi con un'applicazione non meccanica dello schema policentrico, che dovrà tenere conto delle specificità locali, facendo anche in modo che funzioni di rango sovracomunale possano svilupparsi ordinatamente anche nel resto della Provincia qualificando i centri esistenti in logiche territoriali di aree sovracomunali.

Al centro del progetto di piano per il sistema insediativo c'è, infatti, il grande elemento di novità dato dagli oggetti sovracomunali, di cui il piano provinciale si occupa in forza del compito assegnatogli dalla legge urbanistica. Il PTCP individua quali insediamenti possono essere classificati come tali, in accordo con la definizione data dalla Regione: quelle parti di territorio «con funzioni strategiche o servizi ad alta specializzazione» che «determinano una forte attrattività di un numero elevato di persone e di merci tali da comportare un forte impatto sui sistemi territoriali e della mobilità e conseguentemente sul sistema ambientale e urbano»<sup>135</sup>. Vengono classificati 26 "poli funzionali", che contengono funzioni ad alta specializzazione economica, culturale, sportiva, ricreativa, commerciale, della mobilità e della logistica, come ad esempio gli ospedali, il quartiere fieristico, l'Interporto, l'Università, l'Autodromo di Imola, la zona B di Casalecchio di Reno o le porte di accesso dell'area metropolitana: la Stazione di Bologna Centrale e l'Aeroporto Marconi. Vengono dettagliati indirizzi per ciascuno dei poli funzionali al fine di sviluppare l'integrazione e le sinergie tra questi e le risorse del territorio provinciale, favorirne l'accessibilità e il mix funzionale,

---

<sup>135</sup> LR 24/2017 Regione Emilia-Romagna, art. A-15.

nonché valorizzarne l'eccellenza compatibilmente con i limiti di sostenibilità ambientale e con la finalità di decongestionare la città di Bologna in cui è concentrata la maggior parte di essi. Un'altra categoria di "oggetti" di rilievo provinciale è costituita dagli ambiti produttivi che la legge regionale definisce "sovracomunali" sempre in base alla logica degli impatti territoriali rilevanti. A partire da un'analisi su oltre 200 aree produttive il PTCP ne classifica 34 come sovracomunali distinguendo fra quelli consolidati e quelli suscettibili di sviluppo, questi ultimi localizzati lungo l'arco di territorio posto lungo la Trasversale di pianura, più a nord verso il territorio ferrarese e nell'Imolese in aree dotate di buona accessibilità dai principali nodi della rete autostradale e della rete stradale primaria regionale. Anche per il territorio rurale vengono forniti indirizzi, sulla base della classificazione in differenti ambiti riconosciuti dalla legge, e, in coerenza con la stessa, si favoriscono le attività agricole per il presidio del territorio, a cui vengono riservate le nuove edificazioni, mentre si favoriscono norme che limitano la dispersione insediativa, in quanto il quadro conoscitivo del PTCP segnala per la prima volta l'allargamento della ormai "nebulosa insediativa" anche fuori dai nuclei urbani, a causa di un'inversione di tendenza dopo oltre quarant'anni con il ritorno all'incremento nelle case sparse dei residenti che tuttavia sono spesso impiegati nel settore terziario trasferitisi dalla città e, di conseguenza, tendono a formare legami molto deboli con il territorio rurale<sup>136</sup>.

In relazione al focus della presente ricerca, vale la pena approfondire gli indirizzi che il PTCP mette in campo per la riqualificazione urbana, contenuti negli indirizzi per il sistema insediativo, ma trattati di seguito per descriverli in maniera più esaustiva. La legge urbanistica regionale del 2000, come già detto, attribuisce numerosi compiti al piano provinciale dandogli un ruolo più solido rispetto al passato, ma rispetto al sistema insediativo limita la sua azione agli insediamenti sovracomunali e alla definizione dell'entità della crescita urbana degli insediamenti residenziali, mentre viene data forte autonomia ai comuni nella gestione delle politiche urbanistiche sugli insediamenti esistenti, in generale nella città costruita, storica o meno, e sugli ambiti da riqualificare. Tuttavia, per il rilievo che la riqualificazione urbana ha assunto in quegli anni, soprattutto le esperienze dell'area urbana centrale del territorio metropolitano, il PTCP decide di fornire comunque suggerimenti e indirizzi in merito a «la consapevolezza che le occasioni di trasformazione nei prossimi anni saranno cruciali per recuperare qualità, attrattività e competitività della città, e con essa di tutto il territorio bolognese»<sup>137</sup>. Si è già accennata la valutazione critica, dovuta al «prevalere degli usi abitativi per i segmenti alti del mercato e in generale trasformazioni intensive del costruito a scapito delle aspettative di qualità urbana ed ambientale e di relazione

<sup>136</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, cit., Relazione generale, pp. 156-241.

<sup>137</sup> Fallaci R., *Il PTCP della Provincia di Bologna*, cit.

sociale»<sup>138</sup>, che il PTCP effettua sulle operazioni di riqualificazione urbana che hanno interessato Bologna successivamente all'approvazione del PRG nel 1989, sia in attuazione del piano - di cui bisogna ricordare la mancata realizzazione del trasporto pubblico sull'asse dell'89 e l'incremento della densità edilizia tra l'adozione e l'approvazione - sia attraverso accordi in variante sopraggiunti. Perciò, al fine di garantire che le operazioni di riqualificazione producano significativi benefici per la collettività locale, in relazione a spazi pubblici, ammodernamento dell'infrastrutturazione urbana, di miglioramento delle prestazioni ecologiche e incremento del mercato dell'affitto, il PTCP richiede all'area urbana e periurbana centrale di puntare sulla qualità delle trasformazioni interne, escludendo ulteriori espansioni urbane nel residuo territorio rurale e frenando l'addensamento e la banalizzazione dei tessuti periferici, valorizzando comunque le funzioni di eccellenza. In generale viene richiesto ai comuni di non identificare la riqualificazione urbana esclusivamente in operazioni di sostituzione di insediamenti defunzionalizzati, spesso industriali, con nuove residenze soprattutto per evitare la riduzione del mix di funzioni e tenendo comunque sempre conto del miglioramento delle dotazioni territoriali e della qualità ecologica che deve essere richiesta a queste trasformazioni. Si solleva anche il tema che i nuovi strumenti urbanistici comunali dovranno affrontare relativo alla qualificazione di grandi porzioni delle città senza ricorrere alla sostituzione di edifici attraverso la manutenzione diffusa degli spazi pubblici e privati, di cui però si riconosce la problematicità dovuta ai complessi assetti proprietari e alle scarse risorse pubbliche. Vengono inoltre forniti ulteriori suggerimenti e proposte su come gli interventi di riqualificazione potrebbero incidere sulla problematica della casa data dalla scarsità di alloggi in affitto a prezzi accessibili, ipotizzando anche la formazione di una Società di Trasformazione Urbana<sup>139</sup> di livello metropolitano per portare avanti queste azioni. Comunque il PTCP riconosce che strategie davvero efficaci sulla riqualificazione urbana potranno essere messe in campo solo dai PSC, per i quali si suggerisce un importante ricorso alla perequazione urbanistica, già favorita dal PTI, per garantire l'ottenimento dei benefici pubblici necessari nelle operazioni di trasformazione, in bilanciamento con gli accordi coi privati per l'indirizzo delle scelte urbanistiche, due dispositivi promossi dalla legge urbanistica regionale.

Anche a livello normativo, per non sconfinare nel campo di competenza e autonomia della pianificazione comunale su questi temi, si ritrovano indirizzi di livello generali per i PSC, che forniscono alcune indicazioni per gli ambiti consolidati - per i quali si suggeriscono politiche di densificazione solo nei centri urbani meno densi e serviti dal trasporto pubblico in sede

<sup>138</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, cit., Relazione generale, p. 153.

<sup>139</sup> Entità previste dalla LR 19/1998 in materia di riqualificazione urbana.

propria relazionandole all'entità del costruito preesistente o ai caratteri tipologici degli immobili in essere e a quelli urbanistici del contesto omogeneo consolidato - e per gli ambiti da riqualificare, per i quali valgono i medesimi indirizzi degli ambiti consolidati in relazione alla densificazione. Vengono inoltre riportati gli indirizzi sulla riqualificazione urbana espressi nella relazione generale, suggerendo anche il ricorso a procedure concorsuali e negoziali, tra cui quelle connesse alla formazione dei POC attraverso cui saranno attuati gli ambiti di riqualificazione, al fine di selezionare le proposte con i maggiori benefici per la collettività urbana per procedere poi alla definizione del Piano operativo. Si segnala che, sebbene nell'assetto territoriale non siano riprese le aree di "opportunità" del PTI, vengono comunque nuovamente segnalati i "principali insediamenti dismessi o in corso di dismissione", in parziale corrispondenza con il precedente piano infraregionale evidenziando soprattutto le aree militari e ferroviarie del capoluogo e alcune emergenze esterne al nucleo centrale come il già citato complesso industriale dell'ex Alfa-Wassermann a Sasso Marconi, tutte aree allora ancora in attesa di riqualificazione<sup>140</sup>. Il PTCP dichiara comunque che si tratta di una «prima individuazione di carattere ideogrammatico che potrà essere verificata e modificata in sede di elaborazione del PSC», demandando quindi agli strumenti comunali, vista la loro competenza in materia, la precisa ricognizione di tali aree anche con la perimetrazione degli ambiti di riqualificazione. Per gli insediamenti dismessi che i piani comunali individueranno il PTCP definisce ulteriori indirizzi, partendo dall'assunto che «il recupero urbanistico degli insediamenti dismessi o obsoleti è sempre da considerare prioritario rispetto all'urbanizzazione di nuove aree», differenziati in base ai contesti urbani: in aree residenziali si promuove il riuso dei contenitori dismessi per attività economiche compatibili o la sostituzione con funzioni integrate per garantire mix funzionale e vitalità economica; in zone specializzate si privilegia il riuso produttivo; nella fasce collinari e dei conoidi dell'alta pianura, va perseguito il recupero o ripristino di ampie superfici permeabili; infine in contesti rurali la soluzione ottimale deve essere valutata caso per caso, con l'obiettivo di minimizzare l'impatto ambientale e recuperare l'immagine paesaggistica<sup>141</sup>.

Dal punto di vista dell'attuazione del PTCP, oltre alla verifica della coerenza degli strumenti urbanistici comunali con gli indirizzi del piano provinciale limitata alla fase di valutazione, visto il nuovo approccio legislativo basato sul principio di sussidiarietà che aumenta l'autonomia degli enti locali anche in materia urbanistica permettendo una "auto-approvazione" dei piani<sup>142</sup>, svolgeranno un ruolo molto rilevante gli Accordi territoriali,

<sup>140</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, cit., Tav.3. Assetto evolutivo degli insediamenti, delle reti ambientali e delle reti per la mobilità.

<sup>141</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, cit, Norme di attuazione, art. 10.4

<sup>142</sup> Salzano E., *Fondamenti di urbanistica*, cit., pp. 277-278.

previsti dalla legge urbanistica regionale per l'attuazione degli ambiti di rilievo sovracomunale. Questi Accordi sono il luogo istituzionale in cui sperimentare le prime forme di perequazione territoriale, proponendo l'istituzione di un "fondo di compensazione" come consentito dalla legge finalizzato agli interventi di qualificazione ambientale e di potenziamento infrastrutturale previsti dagli Accordi stessi, con un'attenzione specifica alla realizzazione di aree produttive ecologicamente attrezzate, nonché alla realizzazione di infrastrutture di interesse generale in base alle priorità stabilite in sede di concertazione o ridistribuzione di tali risorse ai comuni aderenti, secondo una ripartizione perequata, non dipendente dall'origine delle risorse stesse<sup>143</sup>. Queste attività di concertazione con il territorio, che si è visto sono state presenti già nella formazione del PTCP, vedono nella provincia bolognese una situazione favorevole in cui la prassi di coordinamento fra gruppi di comuni e accordi per la gestione unitaria sovracomunale di funzioni è già consolidata da anni, sfociando nella nascita di "associazioni di comuni" e "unioni di comuni", sulla base della LR 3/99. Anche in relazione a questo aspetto il PTCP indica nove ambiti intercomunali di concertazione delle politiche urbanistiche secondo le unioni e associazioni in formazione, che comprendono tutto il territorio provinciale ad esclusione del capoluogo.

## Esiti

Il PTCP è quindi il primo piano di area vasta per tutto il territorio provinciale che deve perciò gestire diversi contesti e delicati rapporti tra Provincia e comuni, in particolare con il capoluogo che in quel momento ha visioni differenti per il suo sviluppo e con il Circondario imolese che proviene da un passato di forte autonomia. Come illustrato, questo piano della Provincia di Bologna può essere definito un piano maturo e altamente complesso, che affronta un ampio spettro di tematiche territoriali sintetizzando al suo interno l'ampia gamma di strumenti settoriali provinciali e regionali, in particolar modo il PTPR. L'attenzione alle questioni ambientali è molto più raffinata rispetto al PTI e permette di indirizzare le trasformazioni urbane in maniera più attenta rispetto alla sostenibilità, anche sulla base dell'introduzione dello strumento della Valsat, mentre sulla mobilità prosegue il difficile percorso verso un trasporto pubblico efficiente e spicca la scelta di rottura sulla viabilità del Passante Nord. Sicuramente il PTCP ha il suo fulcro innovativo principale nelle politiche per gli "oggetti" sovracomunali, che diventano i nodi su cui si regge la rete del sistema insediativo garantendo, anche con alcune prime attenzioni alla perequazione territoriale, qualità e competitività all'intero sistema insediativo, per il quale si conferma con

---

<sup>143</sup> Provincia di Bologna, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, cit., Relazione generale, pp. 195-196.



aggiustamenti la logica del policentrismo. Sono queste scelte strategiche che fanno affermare a Campos Venuti che il PTCP bolognese rappresenta un'eccezione positiva nel panorama nazionale dei piani di coordinamento provinciali, permettendogli di avere un'influenza su un territorio entrato nella quarta generazione dell'urbanistica - quella della metropolizzazione - a differenza di altri (cita i PTCP di Milano e Roma) e per confermare la sua ipotesi porta come esempio la bocciatura di una proposta insediativa molto impattante connessa alla realizzazione di un nuovo stadio di calcio privato in piena area agricola a est di Bologna, possibile grazie alle politiche del PTCP che escludono nuovi poli funzionali in assenza di buone caratteristiche di accessibilità e di coerenza con il sistema ambientale e insediativo<sup>144</sup>.

In questo quadro si è visto che le politiche di riqualificazione urbana, che la legge e il contesto storico richiedono sempre più fortemente nella pianificazione urbanistica comunale, rimangono al margine nell'attribuzione delle competenze provinciali in materia di pianificazione territoriale. Il PTCP decide però di occuparsene, vista la rilevanza e gli impatti che tali trasformazioni possono avere sul complesso del sistema insediativo, fornendo indirizzi che devono inevitabilmente rimanere suggerimenti per non intaccare l'autonomia dei comuni in merito.

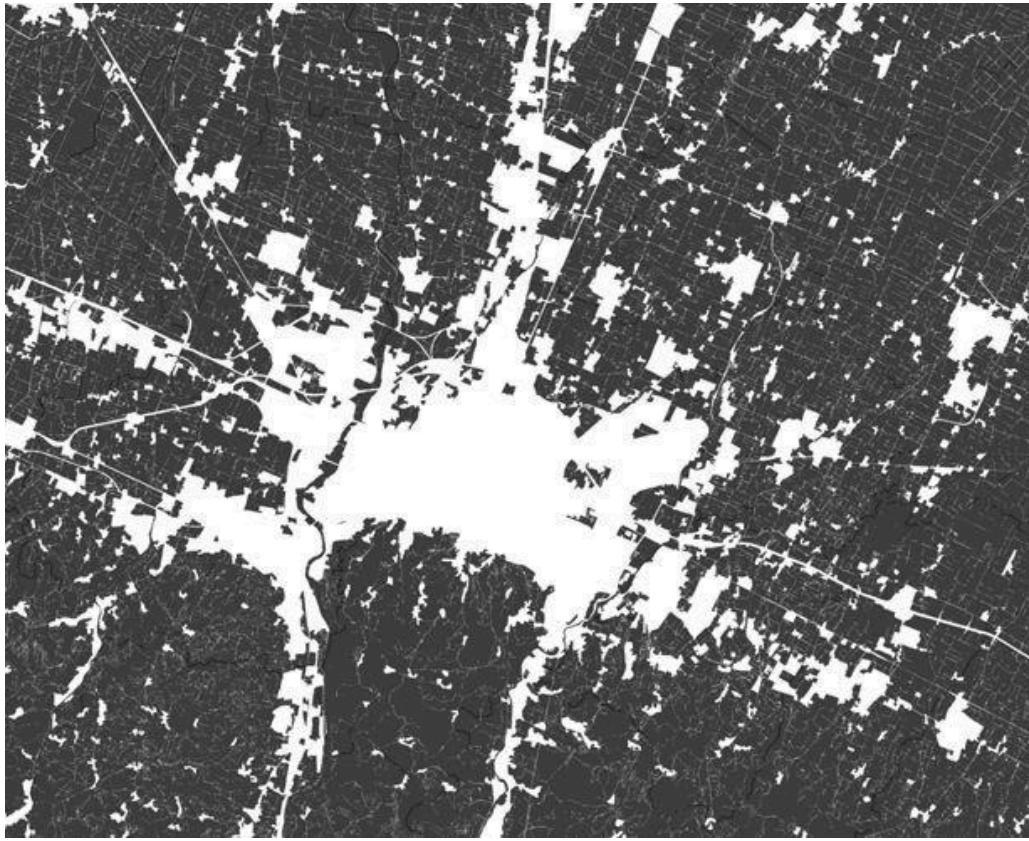
In relazione agli effetti delle politiche del PTCP, come si vedrà nel capitolo successivo, un primo bilancio a poco meno di dieci anni dalla sua approvazione evidenzia alcuni risultati positivi rispetto alla concertazione delle politiche sugli oggetti sovracomunali e alla coerenza generale dei PSC con il piano provinciale, ma segnala allo stesso tempo il perdurare del consumo di suolo, della dispersione insediativa anche in territorio rurale privilegiati rispetto agli interventi di riqualificazione urbana, di cui si rileva la scarsità a partire dalle previsioni della pianificazione comunale.

---

<sup>144</sup> Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Città senza cultura*, cit., pp. 75-76.



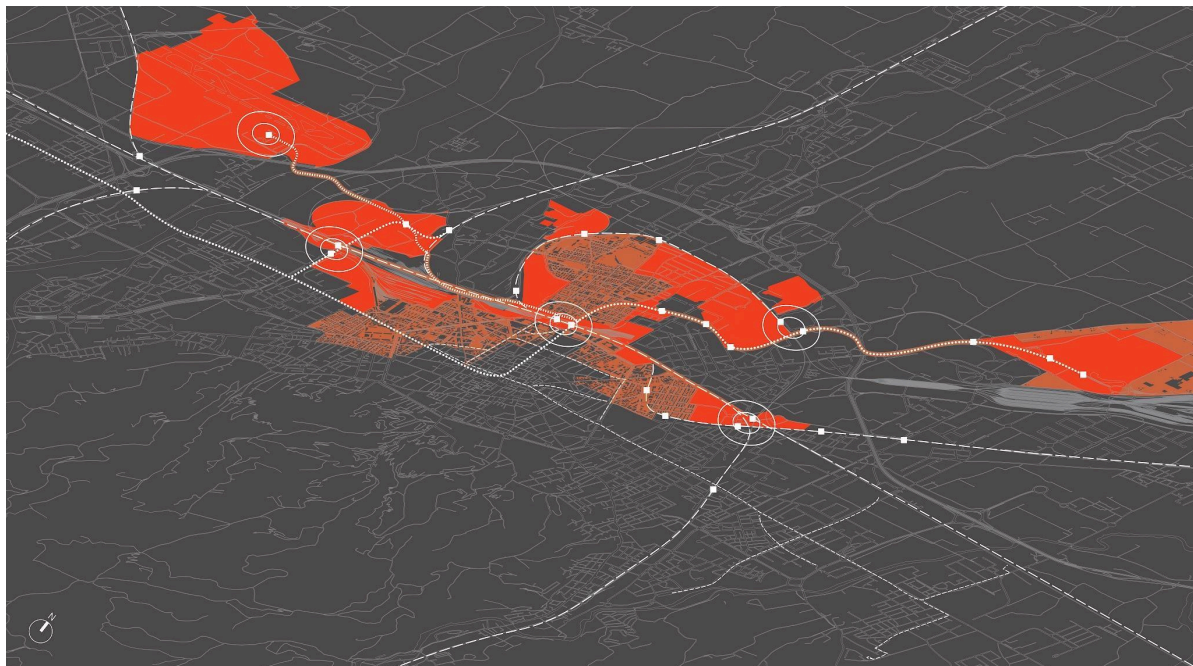
Copertina della Relazione generale del PTCP della Provincia di Bologna.  
Fonte: Provincia di Bologna, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, cit.



Consumo di suolo nell'area centrale della Provincia di Bologna nel 2012. Fonte: *Il bilancio del PTCP della Provincia di Bologna. Report 2012*, Tipografia Metropolitana Bologna, 2012



Dispersione insediativa nella pianura nord dell'area metropolitana bolognese a inizio anni Duemila.  
Fonte: Google Earth



Città della ferrovia nel PSC di Bologna, contenente diversi ambiti di riqualificazione, diversi dei quali a oggi non risultano attuati. Fonte: Comune di Bologna, *Piano Strutturale Comunale*, 2007

## **2.5 Il Piano Territoriale Metropolitano (PTM): le sfide della Città metropolitana e la rigenerazione urbana con l'obiettivo del consumo di suolo zero**

### **Contesto e attori**

L'attività di pianificazione della Provincia rimane molto attiva negli anni successivi all'approvazione del PTCP: oltre all'ordinaria valutazione degli strumenti urbanistici comunali, vengono conclusi numerosi Accordi territoriali e viene aggiornato periodicamente il piano, prevalentemente in recepimento di nuovi strumenti settoriali sia della stessa Provincia, come il Piano della mobilità provinciale e il Piano operativo per gli insediamenti commerciali, che di altri enti come il piano regionale per la tutela delle acque, con l'approvazione di sette varianti tra il 2009 e il 2017.

Nel 2012 viene anche redatto dagli uffici provinciali, con la consulenza del prof. Michelangelo Savino, un bilancio del PTCP che valuta l'attuazione delle politiche di piano a otto anni dalla sua approvazione, nel contesto della grave crisi economica dei debiti sovrani che dà avvio a proposte di forte depotenziamento degli enti provinciali<sup>145</sup>. Il monitoraggio è parte del processo di piano nella logica introdotta dalla legge urbanistica regionale del 2000 con la Valsat e viene effettuato selezionando 50 indicatori. Dagli esiti del bilancio si riconosce l'importante ruolo della Provincia come "cerniera strategica" tra la Regione e i comuni svolto attraverso il PTCP, che ha permesso la sottoscrizione di Accordi territoriali per gli ambiti produttivi sovracomunali e per 12 poli funzionali, nonché il coordinamento e supporto alla redazione dei PSC con cui 53 comuni hanno rinnovato fino a quel momento i propri strumenti urbanistici, tra cui anche Bologna con il suo PSC delle "sette città" redatto con la consulenza scientifica di Patrizia Gabellini<sup>146</sup>, 45 dei quali in forma associata. A fronte di una valutazione generalmente positiva rispetto alla capacità del PTCP di indirizzare le scelte urbanistiche comunali in coerenza con le strategie di area vasta e al buon grado di realizzazione delle politiche sulla mobilità, sebbene con alcune difficoltà attuative dovute agli incerti flussi finanziari, si evidenziano limiti rispetto alla perequazione territoriale, che ha ancora scarsa attuazione data la sua natura volontaria, alla gestione del territorio rurale su cui il piano fatica a imporre le scelte di tutela del patrimonio di risorse territoriali ed ambientali, e, soprattutto, al tema del consumo di suolo. A quest'ultimo argomento viene dedicato un intero capitolo che evidenzia, nonostante un rallentamento rispetto ai decenni precedenti, un ritmo molto alto di nuove impermeabilizzazioni, con tutte le conseguenze del caso, per cui si rileva la necessità di passare da politiche di semplice riduzione a politiche di

<sup>145</sup> Decreto "Salva Italia", dicembre 2011.

<sup>146</sup> Gabellini P., *Bologna, nuove condizioni, un nuovo ruolo*, cit., pp. 171-191.



"esclusione di consumo di suolo" per concentrarsi sulla riqualificazione urbana. Il documento, infine, sottolinea come la pianificazione di area vasta della Provincia sia lo strumento più idoneo per indirizzare dinamiche strategiche che superano i confini comunali, riconoscendo però la necessità di riflettere e aggiornare gli obiettivi di piano alla luce della crisi economica e dell'incertezza sul futuro ruolo istituzionale delle province<sup>147</sup>.

Gli indirizzi del PTCP sulla riqualificazione urbana non paiono dunque aver dato l'impulso sufficiente all'attività di trasformazione nel territorio urbanizzato a bilanciamento delle più facili realizzazione dei nuovi insediamenti su terreno agricolo, dato che le previsioni dei PSC nei comuni metropolitani hanno mostrato la tendenza alla previsione di numerosi ambiti per nuovi insediamenti insieme a un incremento delle abitazioni superiore a quello delle famiglie, dovuto al rallentamento demografico<sup>148</sup>. In seguito a una ripresa della crescita della popolazione nei primi dieci anni del XXI secolo, dopo il 2010 la popolazione metropolitana è rimasta pressoché statica attorno al milione di abitanti, mentre il consumo di suolo, seppure in progressivo rallentamento, ha interessato quasi mille ettari nei primi dieci anni del Duemila e ulteriori oltre 800 ettari dal 2010 al 2020<sup>149</sup>. L'ancora scarsa efficacia degli indirizzi di pianificazione territoriale su questo tema alla scala sovracomunale è confermata nel Bilancio del PTCP già citato, guardando tra gli indicatori il numero di alloggi previsto dai PSC negli ambiti da riqualificare al 2012, che per l'area urbana centrale si ferma al 18,1% - dato che scende al 10% su tutto il territorio provinciale - rispetto al totale degli alloggi previsti, compresi i nuovi insediamenti<sup>150</sup>.

Nel contesto della crisi climatica, in risposta all'esigenza sempre più urgente di fermare il consumo di suolo, vista la maggiore consapevolezza dell'importanza dell'ecosistema suolo la cui perdita nella trasformazione verso usi urbani provoca danni irreversibili all'ambiente<sup>151</sup>, con l'obiettivo indicato dall'Unione Europea di azzerarne il consumo entro il 2050<sup>152</sup> e di promuovere la rigenerazione di tutto il territorio urbanizzato oltre la riqualificazione urbana di oggetti puntuali, la Regione Emilia-Romagna approva una terza legge urbanistica "disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio" (LR 24/2017), in assenza di una riforma

<sup>147</sup> Provincia di Bologna, *Il bilancio del PTCP della Provincia di Bologna. Report 2012*, Tipografia Metropolitana Bologna, 2012.

<sup>148</sup> Gabellini P., Proli S., Tondelli S., *Città metropolitana di Bologna*, in: De Luca G., Moccia F. D., *Pianificare le Città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, INU Edizioni, 2017, pp. 159-206.

<sup>149</sup> [https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Home\\_Page/osservatorio\\_metropolitano\\_consumo\\_suolo](https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Home_Page/osservatorio_metropolitano_consumo_suolo).

<sup>150</sup> Provincia di Bologna, *Il bilancio del PTCP della Provincia di Bologna*, cit., pp. 69-77.

<sup>151</sup> Pileri P., *Che cosa c'è sotto. Il suolo, i suoi segreti, le ragioni per difenderlo*, Altreconomia, Milano, 2016.

<sup>152</sup> Decisione n. 1386/2013/UE.

urbanistica o di leggi sul consumo di suolo a livello nazionale<sup>153</sup>. Questo rinnovato assetto normativo introduce il Piano Urbanistico Generale (PUG), che torna a essere l'unico strumento di livello comunale generale dopo la tripartizione della legge regionale del 2000. Il PUG ha connotati di carattere prettamente strategico, da attuarsi per mezzo di accordi operativi da stipulare con gli operatori privati che assumono il ruolo precedentemente svolto dai piani urbanistici attuativi, e ha come obiettivo prioritario la rigenerazione del territorio urbanizzato esistente, tanto che il suo contenuto principale - la "strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale" atta a definire requisiti prestazionali e condizioni di sostenibilità per raggiungere gli obiettivi di qualità della città pubblica e delle sue dotazioni territoriali, di riduzione della pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale, di adattamento ai cambiamenti climatici, di difesa o di delocalizzazione dell'abitato e delle infrastrutture a rischio e di miglioramento della salubrità dell'ambiente urbano<sup>154</sup> - può essere descritto come un "piano di rigenerazione" che diventa parte di un più ampio "progetto urbano" quale strumento-chiave con cui raccordare la pianificazione urbanistica e le azioni attuative, anche quelle più innovative introdotte dalla legge regionale come gli usi temporanei, in una strategia complessiva di rigenerazione di lungo periodo<sup>155</sup>. Per concentrare l'operato dei nuovi strumenti urbanistici sulla rigenerazione urbana, la legge prevede che i PUG non possano individuare a priori aree per i nuovi insediamenti e pone come limite massimo di consumo di suolo al 2050 il 3% del territorio già urbanizzato all'entrata in vigore della legge. Bisogna segnalare che la stessa legge urbanistica regionale prevede comunque una serie di interventi di ampliamento esterni al territorio urbanizzato che di fatto consumano il suolo, da non conteggiare nel calcolo del raggiungimento della soglia del 3%, sia durante un periodo transitorio durato sei anni con riguardo all'attuazione delle previsioni dei piani precedenti, sia a tempo indeterminato rispetto alla realizzazione di interventi, tra gli altri, per opere pubbliche e ampliamenti delle attività economiche insediate, che possono essere attuati con un procedimento unico accelerato, anche in variante urbanistica, disciplinato dall'art. 53 della L.R. 24/2017<sup>156</sup>. A questo proposito la Regione Emilia-Romagna, nella sua attività di monitoraggio della legge urbanistica, ha rilevato che le Amministrazioni Comunali hanno approvato e convenzionato previsioni insediative nel periodo transitorio per un totale di 2392 ettari di suolo da consumare sull'intero territorio

---

<sup>153</sup> Negli ultimi anni sono stati proposti disegni di legge contro il consumo di suolo mai arrivati ad approvazione (cfr. Pileri P., *Che cosa c'è sotto*, cit., pp. 133-134).

<sup>154</sup> L.R. 24/2017, artt. 30, 31 e 34.

<sup>155</sup> Brighi E., Orioli V., Proli S., *Il progetto urbano ai tempi della rigenerazione: esperienze sul campo nei centri minori della Romagna*, in "Ecowebtown", n. 19, 2019

<sup>156</sup> L.R. 24/2017, artt. 4, 5 e 6.

regionale<sup>157</sup> (di cui 456 ettari come dato parziale tra il 2018 e il 2022 nella Città metropolitana di Bologna), e un ricorso al procedimento di cui all'art. 53 per ben 428 volte dall'entrata in vigore della legge (2018) fino a giugno 2025, di cui 258 in relazione a progetti finalizzati all'ampliamento di attività produttive<sup>158</sup>. Anche queste contraddizioni tra le diverse disposizioni normative, di cui emergono i primi esiti, hanno portato a diverse critiche alla nuova legge urbanistica regionale emiliano-romagnola sostenendo che il suo impianto possa portare a esiti contrari rispetto alla volontà dichiarata di fermare il consumo di suolo<sup>159</sup>.

Nel frattempo, dal punto di vista dell'assetto istituzionale, nell'ambito della questione relativa all'abolizione delle province e a un più generale riordino degli organi dello Stato che naufragherà nel referendum costituzionale del 2016, viene approvata cosiddetta Legge "Delrio" (L. 56/2014) che ha reso effettive le città metropolitane come già descritto nel capitolo 1. Nonostante le promettenti intenzioni iniziali si tratta di un percorso incompiuto che ha lasciato molte debolezze a questo nuovo ente di secondo livello privo di rappresentanti politici direttamente eletti e con scarse risorse economiche rispetto alla complessità del governo dei territori metropolitani<sup>160</sup>.

La neonata Città metropolitana di Bologna - nonostante i limiti descritti e nell'ottica di svolgere un ruolo attivo di "ente federante" dei 55 Comuni e delle 7 Unioni di Comuni presenti sul suo territorio, aggiungendo oltre agli organi previsti dalla norma nazionale la Conferenza metropolitana in continuità con il luogo di confronto dei sindaci del territorio istituito nel 1994 - procede speditamente nei primi anni di attività a dotarsi dei nuovi piani che le normative nazionali e regionali hanno introdotto. Questo processo avviene in sinergia con il Comune di Bologna, che negli stessi anni redige e approva il PUG orientato fortemente alla rigenerazione urbana durante il mandato da assessora di Valentina Orioli<sup>161</sup>, in quanto l'indirizzo politico non può essere che comune vista la corrispondenza del ruolo di sindaco metropolitano automaticamente attribuita al sindaco del comune capoluogo della città metropolitana dalla legge "Delrio".

Nel 2018 viene approvato il Piano Strategico Metropolitano (PSM 2.0) - in seguito all'esperienza volontaristica del primo Piano strategico metropolitano di Bologna nel 2013 -

---

<sup>157</sup>

<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/urbanistica/monitoraggio-lr-24-2017/monitoraggio/monitoraggio-del-consumo-di-suolo-lr-24-17>

<sup>158</sup> <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/urbanistica/monitoraggio-lr-24-2017/monitoraggio-art-53>

<sup>159</sup> Agostini I., *Consumo di luogo. Neoliberismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Pendragon, Bologna, 2017

<sup>160</sup> Orioli V., *The Challenges of Bologna's Metropolitan Identity*, in "Iglus Quarterly", vol. 8, issue 4, marzo 2023, pp. 23-31

<sup>161</sup> Orioli V., Massari M., *Praticare l'urbanistica. Traiettorie tra innovazione sociale e pianificazione*, FrancoAngeli, Milano, 2023, pp. 92-111



che, nell'ambito di tre dimensioni fondanti costituite dalla sostenibilità, inclusività e attrattività all'interno del quadro degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e della Carta di Bologna per l'Ambiente, individua sette politiche settoriali: Bologna metropolitana: sostenibile, responsabile e attrattiva; Mobilità; Rigenerazione urbana e ambientale; Manifattura, nuova industria e formazione; Cultura, conoscenza, creatività e sport; Istruzione ed educazione; Salute, welfare, benessere<sup>162</sup>. Si noti come la politica settoriale riferita alla pianificazione sia interamente intitolata alla rigenerazione nelle sue varie forme, in coerenza con l'indirizzo impresso nello stesso Statuto della Città metropolitana che «promuove politiche di riqualificazione edilizia e rigenerazione urbana» oltre a perseguire «l'obiettivo dell'azzeramento del saldo del consumo di suolo anche favorendo metodi e sistemi di perequazione territoriale»<sup>163</sup>. All'interno di questa politica si prefigurano gli obiettivi del successivo piano territoriale in tema di rigenerazione di periferie e centri urbani, contrasto al consumo di suolo, perequazione territoriale, tutela dell'ambiente, del territorio rurale e del paesaggio, concertazione delle scelte territoriali e valorizzazione di Bologna come hub regionale<sup>164</sup>.

Nel 2019 segue l'approvazione del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS), uno sforzo di pianificazione integrata tra il Comune di Bologna e la nuova Città metropolitana. Il PUMS di Bologna è il primo caso in Italia e uno dei pochi in Europa a superare i confini comunali. Ha l'obiettivo di rendere l'intera area metropolitana più attrattiva, garantendo a tutte le realtà territoriali la possibilità e il diritto di soddisfare le proprie esigenze di mobilità con lo stesso livello di attenzione, facendo esplicito riferimento alla qualità urbana e alla vivibilità. L'obiettivo principale del PUMS è la riduzione delle emissioni del traffico entro il 2030 del 40% rispetto ai livelli del 1990. Il PUMS persegue prioritariamente la riqualificazione della rete stradale esistente, riconosce il progetto del Passante di mezzo che negli anni Dieci si è sostituito al Passante Nord previsto dal PTCP, e definisce il Trasporto pubblico metropolitano per il territorio di area vasta bolognese, le cui reti principali sono costituite dalla ferrovia suburbana (SFM), dal Metrobus (un sistema di Bus Rapid Transit) e dalla rete tranviaria. Quest'ultimo è un elemento che sembra porre fine al pluridecennale dibattito sul sistema di trasporto pubblico in sede propria per l'area urbana bolognese di cui si è accennato nelle descrizioni dei piani territoriali a partire dagli anni Sessanta. Vengono inoltre pianificati una rete ciclabile metropolitana (Bicipolitana) e 30 nodi di interscambio tra la rete del SFM e le altre modalità di trasporto pubblico e privato che prendono il nome di

<sup>162</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Strategico Metropolitano 2.0*, 2018.

<sup>163</sup> Città metropolitana di Bologna, *Statuto della Città metropolitana di Bologna*, approvato dalla Conferenza metropolitana di Bologna con Delibera n. 1 del 23.12.2014, coordinato con le modifiche successivamente apportate dalla Deliberazione della Conferenza metropolitana n. 3 del 30.05.2016

<sup>164</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Strategico Metropolitano 2.0*, cit., Relazione, pp. 35-40.

Centri di mobilità<sup>165</sup>. Gran parte di queste strategie risulta, anche grazie alle risorse del PNRR, in fase di attuazione a pochi anni dall'approvazione del piano. Tra i principali progetti si evidenzia che: sono in cantiere due linee del tram di Bologna, che vedrà quindi finalmente in funzione un mezzo di trasporto urbano su rotaia entro la fine degli anni Venti portando con sé l'effettiva rigenerazione di ampi tratti di spazi pubblici all'interno delle sezioni stradali interessate dal tracciato, tra cui si cita ad esempio la riapertura di una porzione del canale di Reno in centro storico con una revisione complessiva dello spazio urbano in via Riva Reno<sup>166</sup>; è realizzata per quasi metà l'intera rete della Bicipolitana<sup>167</sup>; sono stati progettati e sono parzialmente in cantiere alcuni Centri di mobilità<sup>168</sup>.

Subito dopo l'approvazione del PUMS, la Città metropolitana di Bologna avvia il percorso di formazione del nuovo Piano Territoriale Metropolitano (PTM), della cui redazione si occupa la stessa struttura che ha lavorato al piano della mobilità, l'Area Pianificazione Territoriale e Mobilità Sostenibile guidata da Alessandro Delpiano, che aveva preso parte al lavoro sul PTCP e assume il coordinamento generale del PTM, con il coordinamento operativo di Mariagrazia Ricci e con la consulenza esterna generale di Mauro Baioni e giuridica di Tommaso Bonetti<sup>169</sup>. Al PTM la nuova legge urbanistica regionale - approvata, come si è visto, due anni dopo l'istituzione delle città metropolitane e che ha quindi potuto definire meglio i contenuti del nuovo piano territoriale rispetto alla normativa nazionale - riconosce il ruolo differenziato rispetto ai piani di area vasta delle restanti province emiliano-romagnole considerando parte integrante del Piano Territoriale Regionale la parte strategica del PTM rispetto al ruolo e agli obiettivi di sviluppo strategico dell'area metropolitana e attribuendo numerose competenze alla parte strutturale del piano: oltre a elementi già presenti nei piani di coordinamento provinciali come le infrastrutture strategiche per la mobilità metropolitana, le reti ecologiche, gli insediamenti e gli oggetti di rilievo sovracomunale, vengono assegnate al PTM competenze innovative in materia di servizi ecosistemici e di disciplina delle nuove urbanizzazioni e del territorio rurale<sup>170</sup>. Bisogna, inoltre, evidenziare che la nuova legge urbanistica regionale introduce il principio di competenza per superare definitivamente il concetto di pianificazione a cascata, limitando quindi anche per il PTM la sua azione strettamente alle tematiche e agli oggetti sui quali la stessa legge ha espressamente conferito una specifica competenza<sup>171</sup>. Ciò ha sicuramente il vantaggio di evitare duplicazioni

<sup>165</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile*, 2019.

<sup>166</sup> <https://www.trambologna.it/>

<sup>167</sup> <https://www.bicipolitanabolognese.it/>

<sup>168</sup> <https://pumsbologna.it/centrodimobilita>

<sup>169</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, 2021.

<sup>170</sup> LR 24/2017, art. 41.

<sup>171</sup> LR 24/2017, art. 24.

di disposizioni di piano, ma viene meno il ruolo del piano di area vasta come luogo nel quale vengono coordinate e riassunte le diverse pianificazioni settoriali, che era stato un punto di forza del PTCP nel porsi come elemento di riferimento trasversale per le disposizioni di tutela nell'area vasta.

## Contenuti

Nel febbraio 2020 il Consiglio metropolitano approva il Documento di obiettivi strategici per lo svolgimento della consultazione preliminare, che svolge un ruolo simile alla conferenza di pianificazione effettuata per il PTCP, alla quale partecipano la Regione e varie istituzioni interessate agli effetti del futuro piano, tra cui i soggetti con competenze in materia ambientale, che forniscono i propri contributi. Gli obiettivi strategici, che riprendono gli obiettivi del PSM, del PUMS e della Carta di Bologna per l'Ambiente, permettono di inquadrare il PTM come strumento con i contenuti della pianificazione territoriale generale, ma anche di natura strategica, "federando" gli interessi del territorio metropolitano composto di unioni e comuni in una visione unitaria<sup>172</sup>.

Il PTM, in seguito all'adozione, alla consultazione del pubblico e al processo partecipativo, viene approvato in tempi decisamente rapidi rispetto al passato il 12 maggio 2021, con una forma di piano nettamente più snella rispetto al PTCP, evidente sia nei 52 articoli delle norme, meno della metà rispetto al PTCP, che nei più sintetici quadro conoscitivo, relazione, apparato cartografico e Valsat, la quale segue tutto il percorso del piano per garantirne la sostenibilità<sup>173</sup>.

Il quadro conoscitivo del piano affronta numerose analisi tematiche e si conclude con tre "sguardi d'insieme": il territorio rurale, gli insediamenti e le diverse realtà territoriali della Città metropolitana, mettendo in relazione i caratteri geografici e storici del territorio con le dinamiche sociali ed economiche attuali. Per il territorio rurale, nuova competenza diretta del piano metropolitano, si evidenzia l'importanza dei "servizi ecosistemici", beni naturali essenziali per la sopravvivenza umana, e la ricchezza del patrimonio storico e paesaggistico come leva di sviluppo economico. A riguardo sono confermate le criticità fatte emergere nei piani di area vasta precedenti dato il persistere e l'aggravarsi: di un diffuso dissesto idrogeologico e del rischio idraulico, drammaticamente confermati con i recenti eventi alluvionali sul territorio metropolitano di maggio 2023 e settembre e ottobre 2024; della

---

<sup>172</sup> Orioli V., *Il Piano Territoriale Metropolitano di Bologna: impostazione, obiettivi, prospettive*, in *Italia Decide. Rapporto 2024. Il futuro della città pubblica. Innovazioni, diritti, mercati*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 231-240.

<sup>173</sup> Delibera n. 16/2021 del Consiglio metropolitano.

dispersione insediativa quantificata in 85.000 persone che vivono in case sparse nel territorio rurale; di un consumo di suolo che dal 1955 ha aumentato la superficie del territorio urbanizzato di 9,4 volte, con una evidente crescita seppur rallentata rispetto all'aumento di circa otto volte registrato negli anni Novanta, allontanando l'obiettivo europeo dell'azzeramento entro il 2050. Sul tema degli insediamenti l'area metropolitana bolognese si conferma economicamente forte e attrattiva, con un elevato tasso di occupazione e indicatori positivi anche in relazione alle altre città metropolitane italiane, e possiede un'armatura pubblica solida basata su un policentrismo consolidato, anche con il contributo delle politiche dei precedenti piani di area vasta, e investimenti nella mobilità sostenibile. Tuttavia permangono criticità note e ripetute nel PTCP e negli altri piani, come la polarizzazione eccessiva nel capoluogo indotte dal mercato, che congiunte alle dinamiche di dispersione nelle aree rurali, genera congestione, impatti negativi su ambiente, traffico e salute e competizione sul mercato immobiliare dell'area centrale. Si rilevano inoltre nuovi rischi legati all'obsolescenza delle aree produttive e all'invecchiamento della popolazione, soprattutto nelle aree più esterne. Viene infine proposto uno sguardo alla "metropoli composita" articolata in tre grandi porzioni: l'Appennino, che mostra difficoltà economiche e demografiche, ma possiede eccellenze produttive e un grande potenziale legato all'agricoltura, al turismo e ai servizi ecosistemici; la "Città della via Emilia e la "T" rovescia" che rappresenta una figura territoriale d'eccellenza economica e attrattività, ma la sua concentrazione accentua pressioni ambientali, conflitti d'uso del suolo e difficoltà abitative per le fasce più deboli; la "Città della pianura" che si è sviluppata come una città distribuita con una crescita demografica significativa, ma presenta fragilità demografiche e fenomeni di dismissione, nonostante la presenza di importanti infrastrutture logistiche e filiere specializzate. Queste tre parti del territorio sono infrastrutturate dai nodi costituiti dagli "oggetti" di rilievo metropolitano (poli funzionali, gli ambiti produttivi sovracomunali, i centri della mobilità, i centri urbani con dotazione elevata di servizi accessibili) e connesse dalle reti ambientali, del patrimonio diffuso, del Trasporto pubblico metropolitano e della ciclabilità. Dal quadro conoscitivo emerge la necessità di un PTM in grado di superare le disuguaglianze territoriali con una *governance* che valorizzi il ruolo federatore della Città metropolitana<sup>174</sup>.

Nelle sue strategie e nelle disposizioni normative il PTM, che recepisce e territorializza il PSM e il PUMS in un'importante integrazione delle politiche settoriali metropolitane nella

---

<sup>174</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit., Quadro conoscitivo diagnostico, pp. 163-176.

pianificazione territoriale, individua cinque sfide che declinano gli obiettivi strategici e rispondono alle criticità emerse dal quadro conoscitivo.

La prima sfida “Tutelare il suolo” persegue l’obiettivo di salvaguardare il suolo e gli ecosistemi agricoli (di pianura e montagna) e naturali (delle acque correnti, delle acque ferme, forestale, arbustivo e calanchivo), che vengono riconosciuti cartograficamente su tutto il territorio metropolitano, per garantire la tutela di risorse preziose come cibo sano, aria pulita e acqua abbondante. Le strategie legate a questa sfida interessano principalmente il territorio rurale, una delle nuove competenze del piano metropolitano, mirando a contrastare la dispersione insediativa e il consumo di suolo, promuovendo contestualmente la produzione agricola e la valorizzazione dei servizi ecosistemici, rimandando comunque agli strumenti di settore, come il PTPR, nel rispetto del principio di competenza<sup>175</sup>. Un importante elemento innovativo è la definizione di una disciplina unica sul territorio rurale per tutti i comuni della Città metropolitana di Bologna, sulla base delle diverse caratteristiche degli ecosistemi, che effettua anche scelte nette contro la diffusione delle residenze nelle case sparse, ad esempio limitando a un massimo di due alloggi per edificio i frazionamenti nei fabbricati residenziali, con alcune eccezioni solo per quelli con caratteristiche di interesse storico-architettonico<sup>176</sup>.

La sfida “Garantire sicurezza” consiste nel mettere in sicurezza il territorio e le persone, affrontando i rischi amplificati dalla crisi climatica, come alluvioni, frane e terremoti, fornendo principalmente indirizzi ai PUG, rispetto agli approfondimenti conoscitivi e alle strategie che questi possono mettere in campo per aumentare la resilienza degli insediamenti e del territorio e per promuovere un uso efficiente delle risorse. In questo caso la portata degli indirizzi di piano è molto più limitata rispetto a quanto ha fatto in precedenza il PTCP, vista la suddivisione dei compiti con i piani settoriali imposta dal principio di competenza<sup>177</sup>.

Nella terza sfida relativa ad “Assicurare inclusione e vivibilità” sono forniti indirizzi relativi al sistema insediativo, per il quale si conferma un approccio policentrico con l’individuazione dei ruoli dei centri urbani sulla base delle caratteristiche di accessibilità e dei servizi presenti, secondo cui sono ammissibili o meno l’insediamento di funzioni sovracomunali, tra cui anche le dotazioni metropolitane, ed eventuali nuove urbanizzazioni. Contestualmente viene favorita la rigenerazione materiale e immateriale dei territori urbanizzati, con indirizzi ai PUG relativi a profili che hanno un rilievo sovracomunale: la riconfigurazione dei margini urbani, la forestazione metropolitana, il miglioramento dell’accessibilità, l’incremento della resilienza e

---

<sup>175</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit.: Strategie, pp. 12-13.

<sup>176</sup> Ibidem: Norme, artt. 15, 16.

<sup>177</sup> Ibidem: Strategie, pp. 14-15.

il miglioramento del metabolismo urbano, il commercio di vicinato, oltre ad alcuni indirizzi relativi all'edilizia residenziale sociale<sup>178</sup>.

La sfida "Attrarre investimenti sostenibili" ha come obiettivo la promozione dell'attrattività e dell'accessibilità dell'area metropolitana rafforzando reti e nodi in chiave sostenibile. Si punta a una nuova stagione di investimenti privati sostenibili e innovativi, concentrandosi sulla qualificazione dei poli metropolitani, degli ambiti produttivi con uno sguardo attento alla corretta localizzazione dei grandi insediamenti logistici limitati ai quattro hub metropolitani, degli insediamenti commerciali, e sull'adeguamento delle reti di mobilità assumendo i contenuti del PUMS. Come strumento di concertazione per l'attuazione del piano connessa allo sviluppo e alla valorizzazione degli "oggetti metropolitani" il PTM conferma l'utilizzo degli Accordi territoriali, che assumono in questa fase un rinnovato ruolo di guida nella rigenerazione urbana di questi ambiti, con particolare riferimento agli ambiti produttivi sovracomunali per i quali è obbligatorio sottoscrivere uno specifico accordo prima dell'adozione del PUG da parte dei Comuni o delle Unioni<sup>179</sup>. Sempre in riferimento alla rigenerazione urbana il PTM, a differenza dei precedenti PTCP e PTI, non localizza specifici complessi dismessi o degradati di possibile riqualificazione - nel rispetto della competenza del PUG sulla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale del territorio urbanizzato e nell'ottica di un maggiore protagonismo dell'ente intermedio anche nella fase attuativa dei processi di rigenerazione per rafforzarne l'efficacia - ma nella quarta sfida, in una visione strategica coerente con il *transit oriented development* che i piani di area vasta bolognesi tentano di perseguire da decenni, vengono definiti degli "ambiti prioritari di rigenerazione urbana di rilievo metropolitano". Questi ambiti sono individuati cartograficamente in un raggio di 500 metri (che richiama le misure delle fasce attorno alle linee di forza del PUI '84 e delle aree attorno alle stazioni del servizio ferroviario di bacino del PTI) intorno ai centri di mobilità definiti nel PUMS nei quali «è promossa, anche tramite interventi di addensamento e sostituzione urbana, la formazione di polarità urbane con presenza di servizi, rivolti alle persone, ai pendolari e ai turisti, nonché di attività commerciali, ricettive e ricreative»<sup>180</sup>.

La quinta e ultima sfida si intitola "Appennino, Via Emilia e Pianura: un solo territorio" e mira a rafforzare la coesione territoriale, gestendo in modo oculato il consumo di suolo e ripartendo solidalmente le risorse economiche generate dalle trasformazioni urbane. Con riferimento alle quote di consumo di suolo, in forza delle previsioni della legge urbanistica

<sup>178</sup> Ibidem, Strategie, pp. 16-19 e Norme, artt. 34-40.

<sup>179</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit., Strategie, pp. 20-21 e Norme, artt. 41-42.

<sup>180</sup> Ibidem, Norme, pp. 86-87 e Tavola 1 "Carta della struttura".

regionale, il PTM ha effettuato una ripartizione delle stesse non tra i diversi comuni, bensì sulla base delle funzioni dei nuovi insediamenti che andranno a consumare suolo. Infatti i due terzi della quota di consumo di suolo consumabile al 2050, il già descritto 3%, sono riservati dal PTM agli insediamenti di rilievo metropolitano: poli funzionali, ambiti produttivi sovracomunali; insediamenti strategici; grandi strutture di vendita; medie e grandi multisale cinematografiche; ulteriori insediamenti direzionali, turistici e per il tempo libero che comportino forte attrattività di persone e di mezzi e significativo impatto sull'ambiente e/o sul sistema insediativo e della mobilità; ulteriori insediamenti da attuarsi a seguito della conclusione di accordi territoriali e/o di programma ai sensi degli artt. 58, 59 e 60 della LR 24/2017. La gestione di questa quota è in capo alla Città metropolitana che ne concerta l'assegnazione ai comuni anche attraverso gli Accordi territoriali, mentre il restante 1% può essere destinato a funzioni locali dai comuni o dalle unioni nei rispettivi PUG, in osservanza delle condizioni di sostenibilità per le nuove urbanizzazioni stabilite dallo stesso PTM. Contemporaneamente parte delle risorse generate dalle trasformazioni che consumano suolo e quelle che avvengono negli insediamenti di rilievo metropolitano alimentano un nuovo fondo stabile e obbligatorio per tutti i comuni della Città metropolitana che istituisce il PTM: il Fondo perequativo metropolitano. Si tratta di uno strumento vincolante di redistribuzione a dimensione metropolitana delle risorse finanziarie generate dalle trasformazioni di maggior impatto sul territorio, introdotto grazie alla possibilità prevista espressamente nella legge urbanistica regionale<sup>181</sup>.

Prendendo in prestito l'espressione di Campos Venuti nella descrizione del suo «lungo percorso verso la metropolizzazione»<sup>182</sup> attraverso il quale indaga la necessità di affrontare alcuni temi necessariamente alla scala dell'area vasta facendo l'esempio del sistema della mobilità a Bologna, con la combinazione della terza e della quinta sfida il PTM bolognese compie un decisivo passo verso la «metropolizzazione» delle politiche per la rigenerazione urbana nella pianificazione, andando oltre il nucleo urbano centrale e i confini comunali. La rigenerazione materiale e immateriale del territorio urbanizzato è riconosciuta come «leva principale per contrastare le fragilità sociali, economiche e demografiche», assumendo quindi una rilevanza metropolitana che richiede il concorso dei vari livelli di governo del territorio, che permettono, come si è visto, di fornire gli indirizzi per i PUG anche su alcuni profili relativi alla rigenerazione urbana visti nella terza sfida, nel rispetto del principio di competenza<sup>183</sup>. Il PTM utilizza la leva della perequazione territoriale, che diventa molto più

<sup>181</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit.: Strategie, pp. 22-23 e Norme, artt. 49-50.

<sup>182</sup>cfr. Campos Venuti G., *Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione*, in «Metronomie» n. 31, 2005..

<sup>183</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit., Strategie, p. 17 .

concreta rispetto al PTCP, per limitare il consumo di suolo e legarlo alla rigenerazione urbana, con l'istituzione del Fondo perequativo metropolitano. L'obiettivo è favorire uno sviluppo più armonico dell'area metropolitana, intervenendo specialmente nei territori più periferici caratterizzati da maggiori fragilità sociali, demografiche e economiche, in un'ottica perequativa. Le risorse confluite nel Fondo sono riconosciute ai comuni o alle unioni attraverso il finanziamento periodico di specifici Programmi metropolitani di rigenerazione. L'obiettivo è quello di supportare la rigenerazione urbana con risorse pubbliche nel suo diventare progressivamente la modalità ordinaria di intervento sulle aree urbane, sostituendo in maniera definitiva l'espansione verso il territorio rurale. Attraverso l'approvazione del PTM e del Regolamento per la gestione del Fondo perequativo metropolitano<sup>184</sup> da parte del Consiglio metropolitano, avvenute contestualmente, i Comuni si sono impegnati a destinare al Fondo una quota pari al 50% degli oneri di urbanizzazione secondaria, del contributo straordinario e delle monetizzazioni di aree per dotazioni territoriali derivanti da interventi urbanistici di rilievo metropolitano (sia interni che esterni al territorio urbanizzato), oltre che dalle trasformazioni che comportano consumo di suolo<sup>185</sup>.

## Esiti

In conclusione si nota come il PTM sia uno strumento di area vasta con diversi profili innovativi. Se da un lato non si ha più uno strumento estremamente complesso e collettore delle varie discipline pianificatorie settoriali come era il PTCP, da un altro punto di vista il nuovo piano metropolitano definisce con scelte nette la disciplina strutturale dei servizi ecosistemici, delle nuove urbanizzazioni e soprattutto del territorio rurale, garantendo una maggiore omogeneità di trattamento di questi temi nel territorio metropolitano. Queste competenze hanno permesso anche una sinergica territorializzazione degli obiettivi strategici metropolitani insieme al Comune di Bologna, che ha redatto il PUG parallelamente, garantendo la complementarietà dei due piani secondo il principio di competenza con il PUG che si è occupato di mettere a punto strategie relative al territorio urbanizzato di Bologna. Il maggiore elemento di novità è però negli strumenti di attuazione del piano, con il Fondo perequativo metropolitano che realizza le aspirazioni pluridecennali dell'area metropolitana bolognese sulla perequazione territoriale coniugandole a un ruolo attivo rispetto alla rigenerazione urbana e territoriale, in particolare delle aree al margine della Città metropolitana, con la distribuzione delle risorse attraverso reti di intervento da

<sup>184</sup> [https://www.ptmbologna.it/Regolamento\\_gestione\\_del\\_Fondo\\_perequativo\\_metropolitano](https://www.ptmbologna.it/Regolamento_gestione_del_Fondo_perequativo_metropolitano)

<sup>185</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit., Strategie, p. 24 e Norme, artt. 51-52.



costruire nei Programmi metropolitani di rigenerazione<sup>186</sup>. L'integrazione della perequazione territoriale nel meccanismo finanziario è una scelta politica profonda, che sottolinea il tentativo della Città metropolitana nell'affrontare le disuguaglianze spaziali e nel promuovere la coesione sociale attraverso la redistribuzione delle risorse verso i territori più vulnerabili attraverso programmi di intervento che rendono le unioni e i comuni parte attiva del processo evitando una distribuzione a pioggia delle risorse.

In relazione agli effetti del PTM non risulta a oggi possibile proporre un bilancio, visto il poco tempo trascorso dalla sua approvazione per stimarne le conseguenze sul territorio, anche attraverso la nuova pianificazione comunale ancora in corso di formazione. Alla luce però degli strumenti innovativi introdotti dal piano metropolitano, che permettono un'azione progettuale più diretta da parte della Città metropolitana di Bologna rispetto alla Provincia, vale la pena esaminare le esperienze operative della Città metropolitana di Bologna in materia di rigenerazione urbana e territoriale in relazione alla questione delle disuguaglianze e delle fragilità territoriali, che si approfondiscono nel capitolo successivo.

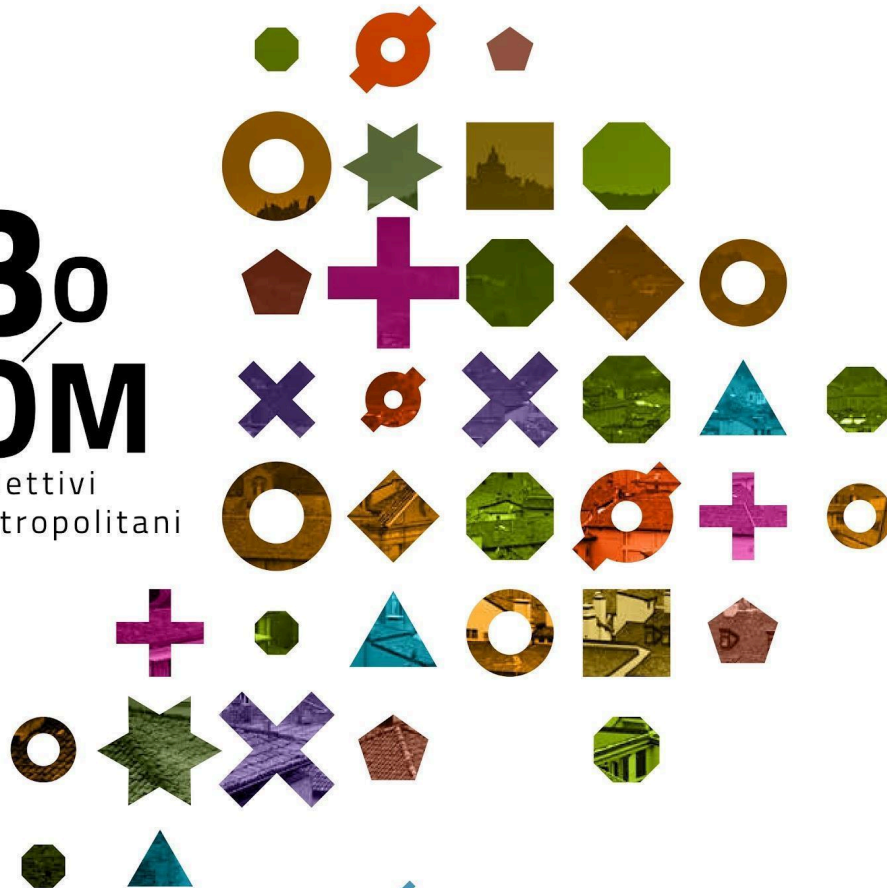
---

<sup>186</sup> Baioni M., Bonetti T., Delpiano A., Fava B., Ricci M., Selmi F., *Il piano territoriale metropolitano. Città metropolitana di Bologna*, in "Urbanistica Informazioni", 290-291, Anno XXXVII Marzo-Aprile Maggio-Giugno 2020, pp. 33-34.

Stesura approvata



**Bo**  
**OM**  
Obiettivi  
Metropolitani



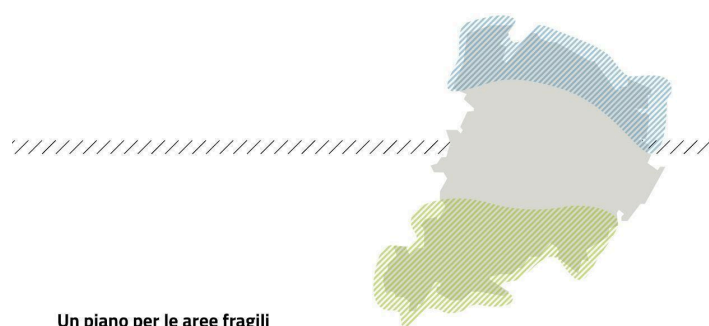
Piano  
Territoriale  
Metropolitano

# Strategie

Copertina delle Strategie del PTM della Città metropolitana di Bologna.  
Fonte: Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit.



Localizzazione delle attività d'impresa localizzate in territorio rurale individuate nel Quadro conoscitivo del PTM. Fonte: Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit.



#### Un piano per le aree fragili

Per tenere conto delle specificità territoriali, per contrastare le fragilità economico-sociali e corrispondere ai bisogni delle fasce più vulnerabili della popolazione e per innescare lo sviluppo economico, il PTM dedica una specifica attenzione verso l'Appennino e la Bassa Pianura che si traduce in una serie di priorità per i PROGRAMMI METROPOLITANI DI RIGENERAZIONE.

##### Attraverso i programmi si intendono sostenere

- gli interventi di manutenzione del territorio volti alla conservazione e al potenziamento dei servizi ecosistemici,
- le iniziative a sostegno della fruizione turistica attraverso il recupero del patrimonio storico diffuso e la realizzazione di itinerari lungo i crinali e il fondovalle delle aree collinari,
- il rafforzamento dei servizi alle persone, prioritariamente attraverso la riattivazione del patrimonio pubblico dismesso,
- il rafforzamento delle strutture culturali,
- la valorizzazione delle specificità del sistema produttivo per attrarre nuove attività produttive a basso impatto

Schema strategico per la rigenerazione delle aree fragili, Appennino e Bassa Pianura, nelle Strategie del PTM. Fonte: Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit.





Consumo di suolo dei nuovi quartieri residenziali nella pianura metropolitana bolognese.  
Fonte: Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit.





Frana di Gardelletta lungo il fiume Setta, esempio della fragilità idrogeologica dell'area metropolitana bolognese. Fonte: Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit.



### **3. DISUGUAGLIANZE TERRITORIALI E RIGENERAZIONE URBANA. STRUMENTI ED ESPERIENZE INNOVATIVE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA A CONFRONTO NEL CONTESTO ITALIANO**

Il presente capitolo indaga il complesso legame tra le disuguaglianze territoriali e le possibili risposte fornite dalle politiche di rigenerazione urbana, attraverso il caso studio della Città metropolitana di Bologna, assumendo come osservatorio privilegiato l'esperienza lavorativa in prima persona all'interno di questo ente.

L'estensione dello sguardo e del perimetro di azione della pianificazione di area vasta negli ultimi decenni rende necessario approfondire il tema delle disuguaglianze che in questo campo vengono lette in campo accademico attraverso la lente della "fragilità territoriale" di cui si analizzano nella prima parte del capitolo le definizioni, le caratteristiche e le peculiarità nel territorio bolognese. Nella seconda parte vengono descritte approfonditamente le esperienze sul campo della Città metropolitana di Bologna nell'attuazione di programmi di intervento per la rigenerazione urbana, sia quelle "straordinarie" nell'ambito di finanziamenti nazionali ed europei (PNRR), sia quelle "ordinarie" in attuazione delle strategie del PTM attraverso la sperimentazione del Fondo perequativo metropolitano e dei Programmi metropolitani di rigenerazione, finalizzati a ridistribuire le risorse verso i territori identificati come più fragili. L'analisi di questi due filoni di programmi per la rigenerazione urbana a scala di area vasta viene completata con la disamina della struttura di governance che accompagna queste sperimentazioni: le Officine per la Rigenerazione Metropolitana (ORMe), concepite come luoghi di coordinamento tecnico e supporto progettuale per i comuni e le unioni.

Al fine di contestualizzare tali azioni, all'interno del capitolo vengono proposti dei confronti puntuali con altre due città metropolitane italiane che hanno intrapreso percorsi analoghi di innovazione della pianificazione in relazione alla rigenerazione urbana alla scala di area vasta: Milano e Firenze. Si precisa che tale comparazione si limita alla struttura dei piani e agli strumenti attuativi proposti, senza estendersi alle pratiche operative o a un approfondimento di altre esperienze delle Città metropolitane relative ai finanziamenti "straordinari" sulla rigenerazione urbana, data l'estensione di tali aspetti. L'analisi comparativa mira dunque a evidenziare le diverse filosofie di piano e le architetture regolatrici, piuttosto che a fornire una valutazione d'impatto sulle pratiche di gestione e attuazione in corso nelle diverse realtà metropolitane.



### **3.1 Misurare le disuguaglianze e rigenerare le aree fragili**

Nell'analisi dell'evoluzione storica della pianificazione dell'area vasta bolognese emerge un'espansione geografica dei luoghi a cui si sono rivolte le politiche territoriali e urbane a partire dal capoluogo verso i comuni del Comprensorio fino ad arrivare ai confini della Provincia e poi della Città metropolitana. Questo ampliamento dello sguardo, dettato dalla forte crescita urbana del Secondo dopoguerra e dalle dinamiche di metropolizzazione attivate in Italia, in particolare negli ultimi decenni del secolo scorso, ha aggiunto nuovi elementi di complessità. L'ampiezza dei territori presi progressivamente in analisi e da pianificare non permette di eludere la questione delle disuguaglianze fra le parti più marginali e più centrali, o tra quelle più "deboli" e "forti", spesso non corrispondenti a un mero criterio geografico di lontananza dal fulcro dell'area metropolitana.

Il tema delle disuguaglianze territoriali, come già evidenziato nell'introduzione, ha trovato recentemente nuovo spazio sia nella ricerca accademica italiana che in alcune politiche pubbliche, come l'esperienza della SNAI e, infine alcune esperienze di pianificazione territoriale come quella bolognese.

#### **Fragilità territoriali**

Nell'affrontare lo studio delle disuguaglianze fra le diverse parti del territorio nazionale è emerso il concetto di "fragilità territoriali" al fine di cogliere, in maniera approfondita e più aderente alle reali complessità del paese, le disuguaglianze fra territori con caratteristiche ed esigenze diversificate. All'interno dell'omonimo programma di ricerca d'eccellenza del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, già citato in introduzione, è stata studiata la fragilità in quanto predisposizione di un oggetto o di una situazione a cambiare radicalmente il proprio stato come risultato di eventi accidentali imprevisti. In proposito Francesco Curci e Daniele Chiffi hanno esaminato come la definizione di fragilità non possa essere compresa appieno solo con gli strumenti tradizionali dell'analisi del rischio, in quanto intrinsecamente legata all'incertezza degli eventi che possono perturbare i sistemi fragili, e in questo si differenzia da altri concetti affini come quello di vulnerabilità. Accanto alla definizione di fragilità come caratteristica negativa di oggetti o sistemi, gli autori riportano la definizione di Nassim Taleb sulla "anti-fragilità", in assenza di un termine specifico già esistente, come concetto opposto che garantisce capacità di riorganizzazione rispetto a shock esterni permettendo anche un miglioramento delle proprie caratteristiche e capacità, superando le peculiarità di altri termini correlati:



resilienza, ossia la capacità di un sistema di ritornare ai caratteri originari dopo una perturbazione; resistenza e robustezza<sup>187</sup>.

Il concetto di fragilità a livello territoriale si adatta bene al contesto contemporaneo di molti paesi occidentali come l'Italia caratterizzati da molteplici crisi sistemiche (climatica, ecologica, demografica socio-economica dovuta ai processi di globalizzazione) che rendono sempre più imprevedibili le vulnerabilità di sistemi territoriali che, a loro volta, assumono caratteri di maggiore complessità e maggiore frammentazione dovuta anche all'incremento delle disuguaglianze. In quest'ottica si superano anche le letture dualistiche dei divari italiani fra nord e sud o fra centro e periferia, che, sebbene rappresentino problemi ancora irrisolti e presenti, non sono più sufficienti per descrivere adeguatamente le disuguaglianze territoriali esistenti nel paese. In proposito Arturo Lanzani distingue cinque ordini di fragilità presenti con diverse intensità nei territori italiani: la fragilità demografica che interessa sia ambiti con una lunga storia di depopolamento come le aree interne, ma anche porzioni di aree metropolitane che recentemente vivono una contrazione della popolazione in particolare nei contesti di urbanizzazione diffusa cresciuti fino a pochi anni fa grazie a dinamiche insediative di *sprawl* urbano; la fragilità socio-economica che vede grandi polarizzazioni nei contesti metropolitani, una crisi complessiva di alcuni sistemi insediativi montani e di alcune città medie e distretti industriali, nonché un progressivo declino di alcuni territori dell'urbanizzazione diffusa; la fragilità ambientale che è consolidata in alcune aree del paese a rischio sismico, vulcanico e idrogeologico, ma emergente in territori più esposti alla crisi climatica (desertificazione, alluvioni lampo, innalzamento del livello del mare) e in aree soggette a danni ecologici derivanti dall'inquinamento atmosferico, idrico e del suolo; la fragilità connessa alle condizioni di mobilità di territori dove l'accessibilità è molto scarsa come nelle aree interne o dipendente quasi esclusivamente dall'automobile come in alcune frange metropolitane caratterizzate da dispersione insediativa e consumo di suolo; infine la fragilità di tipo socio-insediativo e paesaggistico caratterizzata dalla scarsità o dall'inefficiente disposizione spaziale delle infrastrutture e delle dotazioni pubbliche necessarie per garantire una buona qualità della vita. Lanzani segnala quindi la necessità di riconoscere «una pluralità di aree diversamente fragili e la multidimensionalità localmente differente della fragilità»<sup>188</sup>.

In questa complessa geografia di territori fragili appare necessaria un'azione di pianificazione mirata a mitigare le disuguaglianze esistenti, nell'ottica di garantire una migliore "antifragilità" per questi luoghi, anche attraverso strategie di rigenerazione urbana,

<sup>187</sup> Chiffi D., Curci F., *Fragility: concept and related notions* in Territorio, 2019, n. 91, pp. 55-59.

<sup>188</sup> Lanzani A., *Fragilità territoriali* in Cerosimo D., Donzelli C. (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli Editore, Roma, 2020, pp. 121-127.

sia con politiche di respiro nazionale, come si è già visto sono poco presenti tranne qualche esempio positivo come la SNAI, sia con azioni al livello dell'area vasta che spesso comprende territori con fragilità differenti. Alla luce di queste evidenze, politiche e strategie per la rigenerazione urbana non possono trascurare la visione territoriale, di scala sovracomunale, e dunque anche metropolitana nei territori attorno alle principali città del paese.

Le città metropolitane italiane, ricalcando per la maggior parte i confini provinciali<sup>189</sup>, non sono state disegnate esattamente attorno agli agglomerati urbani dei capoluoghi o alle loro aree funzionali urbane (FUA)<sup>190</sup>. Infatti, come già accennato nei capitoli precedenti, alla loro istituzione nel 2015 si sono superati i lunghi dibattiti sulla corretta perimetrazione con la sovrapposizione alle vecchie province e in questo modo spesso la loro estensione supera gli agglomerati urbani e le aree nelle quali il pendolarismo verso il capoluogo è un tratto caratterizzante, comprendendo quindi ambiti territoriali oltremodo diversificati. Ad esempio, se Torino è un caso eclatante di città metropolitana sovradimensionata, includendo al suo interno numerose remote valli alpine, al contrario Firenze non contiene nei suoi confini le dinamiche urbane della sua metropoli di fatto che comprende anche grandi porzioni delle attuali province di Prato e Pistoia. Anche Bologna, seppure con una dimensione territoriale più bilanciata, presenta una grande varietà di territori, dalla bassa Pianura padana fino al crinale appenninico passando per la fascia urbana centrale lungo la via Emilia, che presentano dunque diversi tipi di fragilità. Infatti la Città metropolitana bolognese, oltre a comprendere un centro urbano tra i più attrattivi di Italia e alcuni comuni del crinale appenninico classificati tra le aree interne, ha anche una parte del territorio appartenente alle frange metropolitane che rientrano nella definizione di "Italia di mezzo" elaborata nell'ambito del Progetto Prin "Italia di mezzo. Designing the urban-territorial transition" coordinato da Arturo Lanzani. L'Italia di mezzo viene definita come classificazione territoriale appunto "intermedia" tra l'Italia metropolitana vera e propria, quella delle conurbazioni maggiori nelle quali rientra l'agglomerato urbano bolognese, e l'Italia interna caratteristica dei comuni più distanti dai principali assi infrastrutturali, come alcuni comuni appenninici. Le frange metropolitane, pur presentando diversi indicatori economici e demografici che tendono maggiormente alle dinamiche dell'Italia metropolitana rispetto all'Italia interna, presentano spesso condizioni ambientali critiche, con particolare riferimento al rischio idraulico, oltre che una crescita talvolta caotica, un maggiore consumo di suolo e una più

<sup>189</sup> Ad esclusione della Città metropolitana di Cagliari, istituita con l'art. 17 della Legge Regionale della Sardegna 4 febbraio 2016, n. 2

<sup>190</sup> Schiavina M., Moreno-Monroy A., Maffenini L., Veneri P. (2019): GHS-FUA R2019A - GHS functional urban areas, derived from GHS-UCDB R2019A (2015). European Commission, Joint Research Centre (JRC)

forte dipendenza dall'automobile<sup>191</sup>. Queste caratteristiche fanno emergere una peculiare condizione delle frange metropolitane dell'Italia di mezzo che, sebbene non abbiano gli stessi svantaggi localizzativi delle cosiddette aree interne e godano di alcuni effetti positivi nella prossimità ai maggiori centri urbani, soffrono di peggiori servizi e connessioni oltre che di rischi ambientali diffusi, pur avendo vissuto un certo sviluppo "periurbano", che le ha rese ad esempio particolarmente fragili nel contesto pandemico<sup>192</sup>. A questo si aggiungono le più note criticità delle aree montane più remote come il crinale appenninico, che soffrono di una cronica carenza di connessioni infrastrutturali, servizi e opportunità lavorative<sup>193</sup>, oltre ai disagi sociali e di emergenza abitativa sempre più forti del capoluogo bolognese, quest'ultima guidata da un forte incremento del turismo e un'attrattività economica non scalfita, di recente persino prima nell'attrarre investimenti stranieri in Italia<sup>194</sup>.

Sul fronte delle molteplici tipologie di fragilità territoriali descritte prima, oltre alle questioni socio-economiche e di accessibilità che seguono a grandi linee la distinzione fra aree più centrali e attrattive lungo la via Emilia e aree più remote, il territorio metropolitano bolognese, come molti altri in Italia, soffre inoltre di un'importante fragilità ambientale trasversale, tra cui l'inquinamento atmosferico su cui influisce negativamente la condizione geografica e densamente popolata e industrializzata della Pianura padana<sup>195</sup>, il dissesto idrogeologico che interessa estese porzioni della fascia appenninica, tanto che al 2019 circa il 20% del territorio collinare e montano appartenente alla Città metropolitana di Bologna risulta in dissesto<sup>196</sup>, e infine il rischio idraulico, che a nord della via Emilia presenta un esteso rischio di alluvioni frequenti, come dimostrano anche i recenti avvenimenti calamitosi che hanno interessato l'area bolognese e la Romagna in maggio 2023 e settembre e ottobre 2024. A questa condizione si associa un ritmo di consumo di suolo e relativa impermeabilizzazione che ha visto un rallentamento negli ultimi decenni, ma che attualmente non accenna a ridursi a zero, come esposto nel capitolo 2.5.

---

<sup>191</sup> Curci F., Ricchiuto G., *Esercizi di approssimazione all'Italia di mezzo* in Lanzani A. (a cura di), *Italia di mezzo. Prospettive per la provincia in transizione*, Donzelli Editore, 2024.

<sup>192</sup> Lupatelli G., *Fragili e antifrighi. Territori, economie e istituzioni al tempo del coronavirus*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021, pp. 19.20.

<sup>193</sup> *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in Materiali UVAL, n.31, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma, 2014.

<sup>194</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/bologna-prima-italia-sprint-investimenti-esteri-AFR83sUC>.

<sup>195</sup> Regione Emilia-Romagna, Piano Aria Integrato Regionale 2030, Quadro conoscitivo.

<sup>196</sup> Città metropolitana di Bologna, PTM, Quadro conoscitivo, p. 48.

## Indicatori di fragilità

Anche al fine di indagare la complessità del proprio territorio in relazione allo studio della fragilità, la Città metropolitana di Bologna ha sviluppato un indice di fragilità territoriale sintetico alla scala comunale, che prende in considerazione cinque indicatori sociali, tre economici e tre demografici. La potenziale fragilità sociale viene definita secondo indici relativi a diversi aspetti della convivenza sociale quali l'incidenza di famiglie unipersonali composte da ultra sessantacinquenni, le famiglie monogenitoriali con minori, la difficoltà di radicamento della popolazione (italiana e straniera) o il grado di istruzione. La potenziale fragilità economica è composta da indicatori riferiti al reddito: il reddito complessivo medio per contribuente; l'incidenza dei contribuenti che si collocano nella fascia di reddito da 0 a 10.000 euro sul totale; in aggiunta viene presa in considerazione la percentuale delle abitazioni occupate in affitto, connesso alla difficoltà ad accedere al mercato della proprietà. Un ambito territoriale è infine considerato potenzialmente tanto più fragile, demograficamente, quanto più la sua popolazione tenderà a calare e a invecchiare<sup>197</sup>.

Leggendo i risultati di questo studio, che a partire dal 2018, viene aggiornato annualmente, emergono molto chiaramente i comuni più fragili della Città metropolitana concentrati proprio ai margini esterni settentrionale e meridionale, in corrispondenza dei centri minori di pianura e montagna, dove la vivacità economica del territorio è minore e i collegamenti con il capoluogo e quindi il resto del paese risultano più difficili. Si notano comunque fragilità specifiche anche in altre porzioni dell'area metropolitana, che il PTM bolognese ha riconosciuto identificando cinque aree omogenee di fragilità, a partire dalle situazioni con un indicatore sintetico più alto con i comuni appenninici che presentano una fragilità trasversale e quelli dei margini di pianura con una fragilità migratoria, fino alle situazioni più bilanciate dell'area di cintura, della pianura, dell'Imolese e della collina, passando per il capoluogo che spicca per fragilità sociale<sup>198</sup>. Il PTM ha scelto di utilizzare l'indicatore sintetico di fragilità come uno dei criteri principali per la ripartizione delle risorse del Fondo perequativo metropolitano, come meglio descritto più avanti nella trattazione dei Programmi metropolitani di rigenerazione della Città metropolitana di Bologna (capitolo 3.2).

Sempre in tema di indicatori connessi alle disuguaglianze territoriali utilizzati per indirizzare risorse finanziarie per la rigenerazione urbana, a livello nazionale è stato elaborato dall'ISTAT l'Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale<sup>199</sup> che effettua una sintesi di sette parametri, prevalentemente rappresentativi del potenziale disagio sociale dei cittadini di

<sup>197</sup> <https://www.cittametropolitana.bo.it/atlantemetropolitano/fragilita>

<sup>198</sup> Città metropolitana di Bologna, PTM, 2021, Quadro conoscitivo diagnostico, pp. 120-121.

<sup>199</sup> ISTAT, *Le Misure della Vulnerabilità: un'applicazione a diversi ambiti territoriali*, StreetLib, Roma, 2020.

un'area, facendo riferimento ai dati censuari del 2011. In relazione alla programmazione di interventi di rigenerazione urbana in due misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - finanziato come è noto nell'ambito del programma "Next Generation EU" approvato dal Consiglio europeo il 21 luglio 2020 in risposta allo shock economico-sociale dato dalla crisi pandemica da Covid-19<sup>200</sup> - è stata considerata la vulnerabilità sociale e materiale dei comuni tra i criteri di selezione. Nel caso degli interventi di rigenerazione urbana dedicati ai comuni disciplinati dal DPCM 21 gennaio 2021 l'IVSM ha rappresentato persino l'unico criterio di selezione nell'eventualità realizzatasi che le richieste superassero l'ammontare disponibile del finanziamento. Anche il DL 152/2021<sup>201</sup> che ha assegnato le risorse PNRR dei Piani Urbani Integrati (PUI) ha distribuito le risorse alle varie città metropolitane considerando l'IVSM<sup>202</sup> sebbene in forma combinata con la popolazione residente. Nella stessa costruzione dei singoli PUI, alle singole città metropolitane era richiesto di individuare progetti che dovevano intervenire «su aree urbane il cui IVSM è superiore a 99 o superiore alla mediana dell'area territoriale»<sup>203</sup>. L'utilizzo di un indicatore numerico tra i criteri di valutazione di alcuni investimenti sulla rigenerazione urbana e l'obbligo di dedicare almeno il 40% delle risorse del PNRR allocabili territorialmente alle regioni del Sud<sup>204</sup> sono tra i pochi elementi che tentano di affrontare le disuguaglianze territoriali nella distribuzione delle risorse europee straordinarie messe in campo dopo la pandemia di Covid-19. Infatti il PNRR italiano viene criticato per non essere «dotato di un quadro di coerenza spaziale, né di una caratterizzazione territoriale e ambientale che espliciti le relazioni e le interdipendenze fra le dinamiche in atto e gli interventi di potenziamento e riequilibrio»<sup>205</sup> e dunque per l'assenza di un approccio esplicitamente "territorializzato", basandosi su missioni e investimenti settoriali, anziché su strategie integrate a livello locale rispetto alle esigenze di beni e servizi pubblici necessari<sup>206</sup>. L'efficacia dell'applicazione matematica di questo tipo di indici è molto criticata, in quanto l'applicazione su interi territori comunali non permette di effettuare valutazioni più discrete su aree effettivamente più bisognose di interventi di rigenerazione e finisce col favorire la

---

<sup>200</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, 17-21 luglio 2020.

<sup>201</sup> convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233.

<sup>202</sup> più specificamente le risorse sono state "ripartite tra le città metropolitane in base al peso della radice quadrata della popolazione residente in ciascuna area metropolitana moltiplicata per il quadrato della mediana dell'Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM)".

<sup>203</sup> DL 152/2021, art. 21.

<sup>204</sup> <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/clausola-40-risorse-pnrr-mezzogiorno/>

<sup>205</sup> Ombuen S., *Osservare e valutare nel PNRR*, in Armondi S., Compagnucci F., Fedeli V., Orioli V., Pacchi C. (a cura di), *Città e territori del PNRR. Casi e approfondimenti*, Urban@it - Collana Working Papers, (16), 2023, p. 49.

<sup>206</sup> Viesti G., Chiapperini C., Montenegro E., *Le città italiane e il PNRR*, Collana Working Papers – Urban@it (13), 2022.

distribuzione a pioggia delle risorse senza distinzioni sensate<sup>207</sup>. Questo approccio inoltre standardizza alcuni valori come esemplificativi del disagio socioeconomico, talvolta con dati anche non sempre aggiornati, come nel caso dell'IVSM, che tuttavia possono avere effetti molto diversi in differenti territori, in particolare in un paese complesso come l'Italia. Si evidenzia, in proposito, che alcuni comuni dell'area metropolitana bolognese risultano particolarmente fragili per l'indicatore sintetico metropolitano locale, mentre emergono molte meno criticità rispetto all'indicatore nazionale, differenza derivata dalla diversa tipologia di dati presa in considerazione, avendo privilegiato a livello locale la scelta di indicatori specifici più vari. A questo si può aggiungere che, alla luce della definizione stessa della fragilità territoriale descritta, non è possibile pensare di sintetizzare all'interno di un singolo valore numerico la complessità delle molteplici fragilità. Infatti anche l'indicatore metropolitano bolognese ne trascurava altre tipologie come ad esempio quella ambientale. Inoltre attraverso un unico indicatore sembra complesso cogliere appieno l'incertezza delle future crisi a cui il territorio sarà soggetto, che abbiamo visto è alla base del concetto stesso di fragilità. Sicuramente appare necessario affinare questi strumenti di sintesi delle fragilità territoriali per fornire immagini più vicine alle realtà locali e ottenere indicatori più discreti e utili nella territorializzazione degli interventi di rigenerazione.

## **Fragilità e rigenerazione**

La rigenerazione urbana deve presentarsi dunque come una molteplice risposta alle varie fragilità dei territori metropolitani, presenti in diverse forme anche in quello bolognese. Rispetto a quelle ambientali è una ormai consolidata risposta nel dibattito teorico come alternativa all'espansione urbana, sebbene in Italia i risultati non siano soddisfacenti soprattutto rispetto alla riduzione dell'esposizione al rischio dei tessuti urbani esistenti e ai dati del consumo di suolo che confermano uno scarso progresso in questo senso; mentre sul fronte delle fragilità socio-economiche, demografiche, socio-insediative e legate all'accessibilità, la rigenerazione del tessuto costruito e soprattutto degli spazi e degli edifici pubblici può fornire quel necessario adattamento e incremento qualitativo dei servizi, delle cosiddette dotazioni territoriali elementi fondamentali per rendere un territorio vivibile, e in generale degli spazi pubblici dello stare per aumentare la qualità della vita.

Da questo punto di vista l'attuazione del PTM della Città metropolitana di Bologna punta a tutelare il suolo e i servizi ecosistemici esistenti con le strategie e le tutele messe a punto nella disciplina del piano, nonché a garantire la presenza di strumenti che garantiscono la

---

<sup>207</sup> Celata F., *Quale rigenerazione, per quali periferie? Come e perché (non) si valutano i progetti del PNRR*, 2022 in <https://www.ricercaroma.it/quale-rigenerazione-pnrr/>

continuità del sostegno pubblico alla rigenerazione urbana, con il finanziamento di progetti e di vere e proprie reti di interventi grazie alle risorse del Fondo perequativo convogliate nei Programmi metropolitani di rigenerazione.

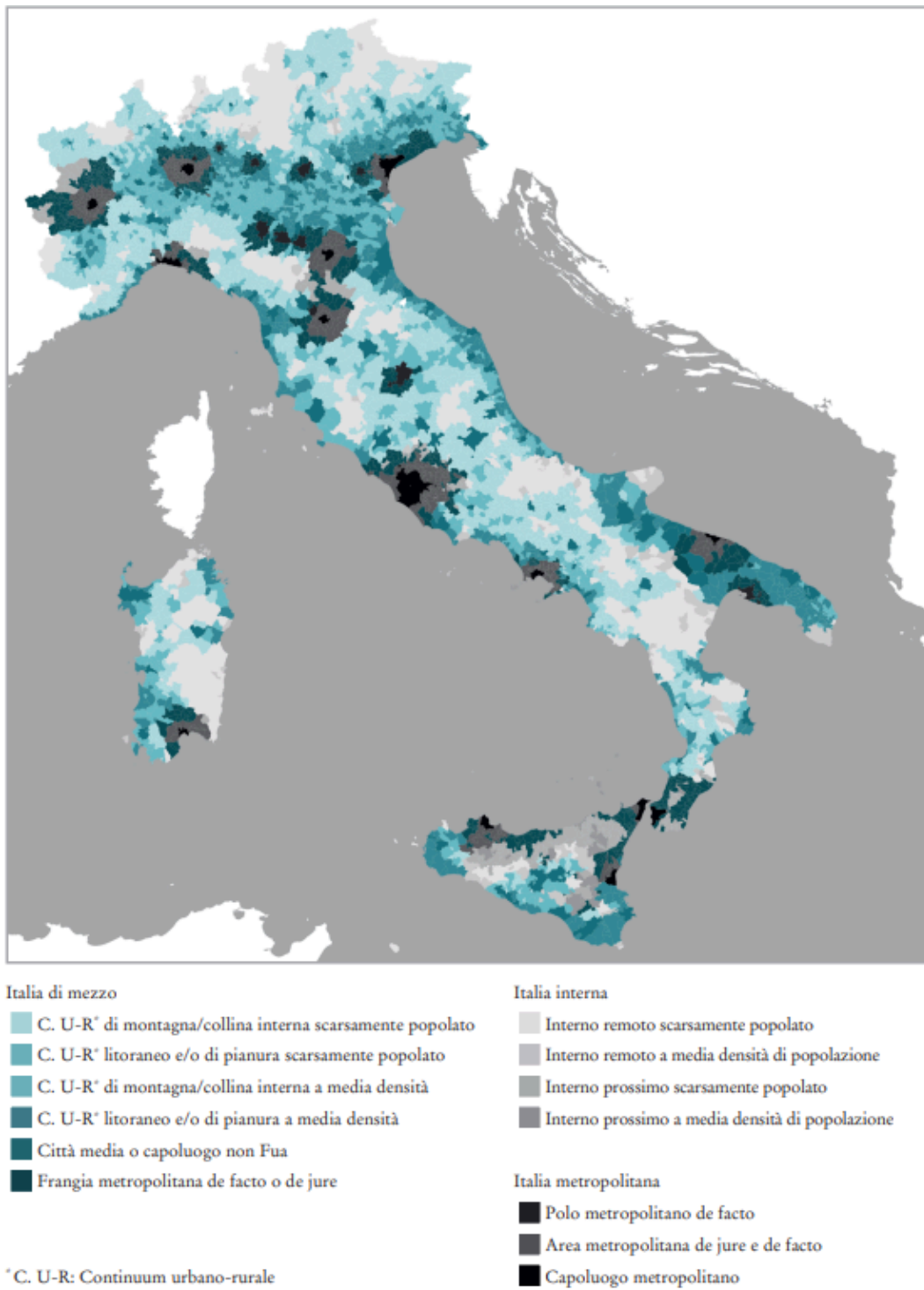
L'esperienza bolognese nella sperimentazione di strumenti ordinari per l'attuazione della rigenerazione urbana diffusa a scala territoriale, seppure ancora in fase iniziale e con una portata economica delle risorse limitata, è citata come esempio virtuoso di rafforzamento della coesione territoriale da Filippo Barbera che evidenzia l'importanza nel contesto socio-politico attuale della cura e del riattivare gli spazi pubblici di condivisione evidenziando che «dimenticarsi dello spazio significa trascurare i corpi delle persone e le loro conseguenze per l'agire in comune. [...] lo spazio condiviso è alla radice dell'interazione faccia a faccia, o interazione situata, mediata dalla corporeità delle persone»<sup>208</sup>.

Di seguito viene dunque esposta l'esperienza della Città metropolitana di Bologna nell'attuazione di programmi e progetti di rigenerazione urbana all'interno del contesto italiano, sia nell'ambito di episodici finanziamenti nazionali ed europei che hanno permesso importanti sperimentazioni che all'interno degli innovativi strumenti previsti dal PTM, anche con alcuni raffronti con altre città metropolitane significative. Nell'analisi di queste attività si faranno emergere gli aspetti potenzialmente replicabili in altri contesti, con particolare riferimento agli strumenti di pianificazione e di governance, e allo stesso tempo si evidenzieranno i limiti di esperienze molto recenti e non ancora consolidate.

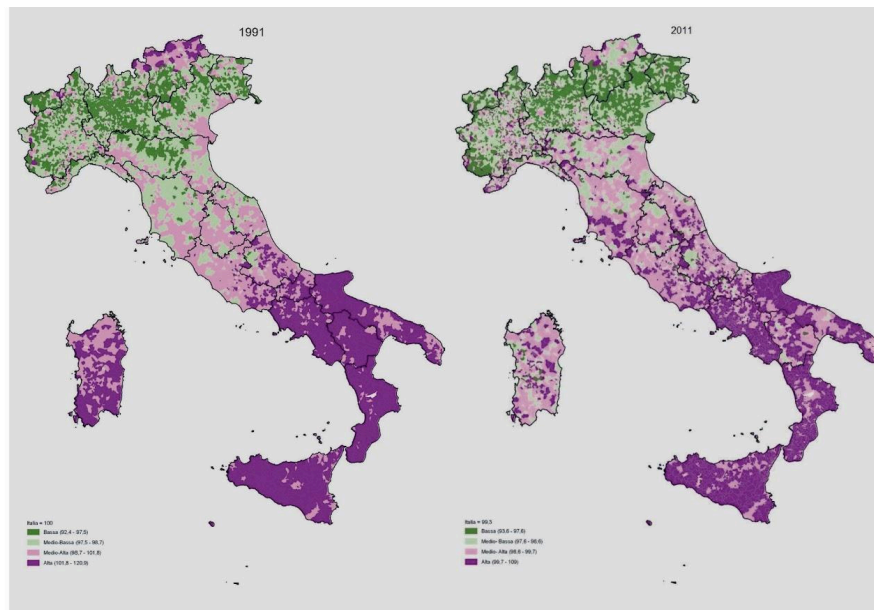
---

<sup>208</sup> Barbera F., *Le piazze vuote*, Laterza, Bari, 2023, p. 132.





Carta d'insieme delle 13 sottoclassi esito della classificazione dei comuni italiani.  
Fonte: Curci F., Ricchiuto G., *Esercizi di approssimazione all'Italia di mezzo*, cit., p. 45

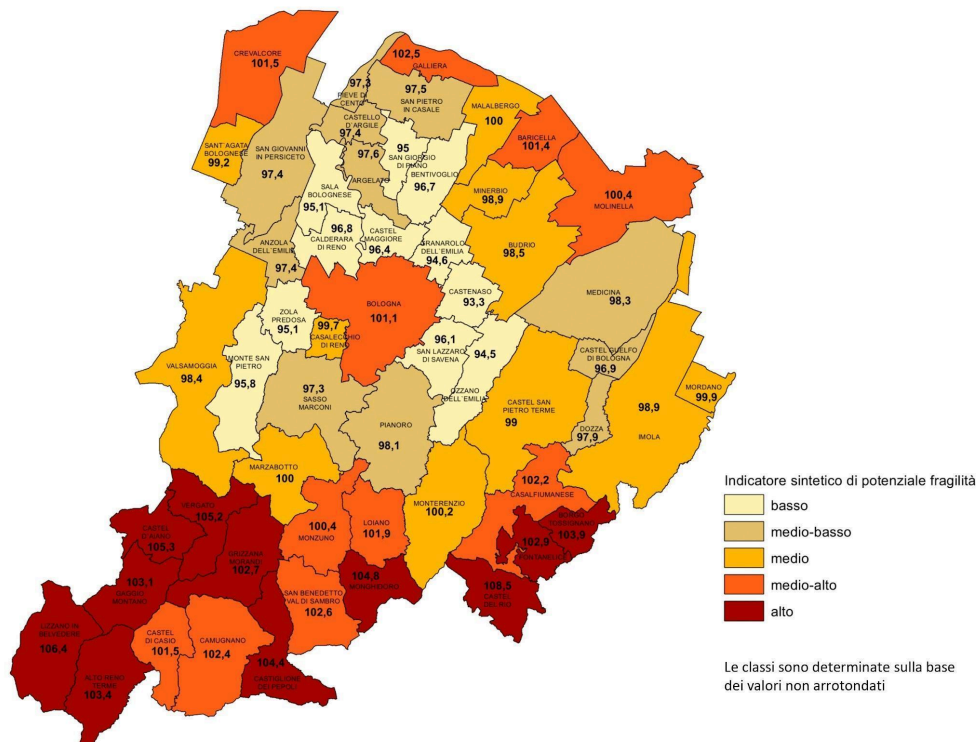


Fonte: Elaborazioni su dati Istat, 15° Censimento generale della Popolazione e delle Abitazioni (1991-2011)

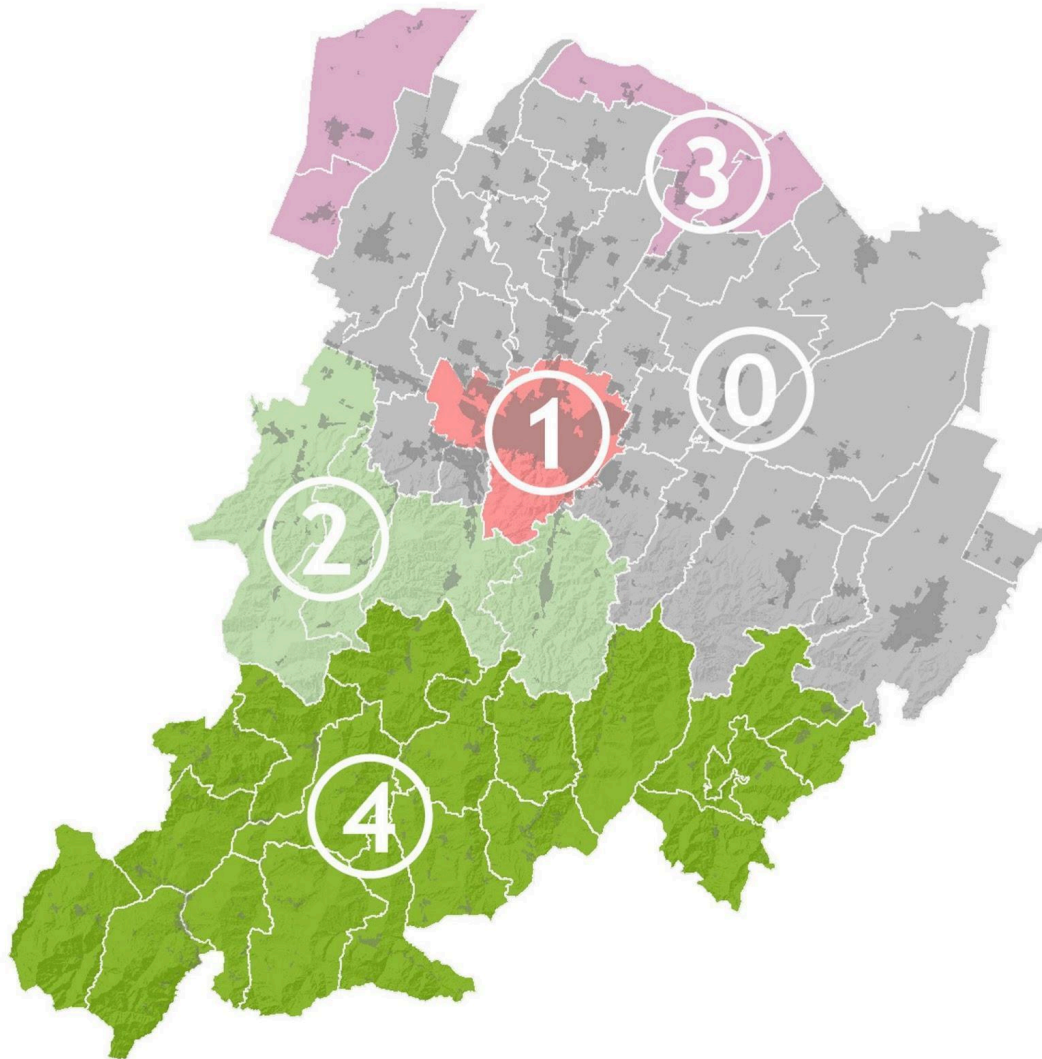
Mappe dell'Indice di vulnerabilità sociale e materiale - Anni 1991 e 2011

Fonte: Istat. *Le Misure della Vulnerabilità*, cit., p. 36

Indicatore sintetico di potenziale fragilità



Indicatore sintetico di potenziale fragilità. Fonte: Rapporto *La fragilità demografica, sociale ed economica nei comuni della Città metropolitana di Bologna*. Dati anni 2020 e precedenti, 2021, p. 27



Aree omogenee di fragilità individuate nel Quadro conoscitivo del PTM:

- 0 - Cintura, Pianura, Imolese - Fragilità bilanciata
- 1 - Comune capoluogo - Fragilità della struttura sociale
- 2 - Collina - Fragilità bilanciata
- 3 - Margini Pianura Ovest - Fragilità migratoria
- 4 - Montagna - Fragilità trasversale

Fonte: Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit., Quadro conoscitivo, p. 121

### 3.2 Programmi, progetti e governance per la rigenerazione urbana alla scala di area vasta

Come è stato evidenziato nel capitolo 2, nel corso dei decenni di storia della pianificazione di area vasta di Bologna, è emersa sempre più chiaramente l'esigenza di agire anche a questa scala rispetto all'incremento della qualità urbana del sistema insediativo esistente attraverso interventi di trasformazione degli spazi pubblici degradati e riuso delle aree e degli edifici dismessi, sia come alternativa all'espansione insediativa e al conseguente consumo di suolo che come strumento per migliorare la qualità della vita dei residenti in tutti i nuclei urbani, vicini o lontani dal centro dell'area metropolitana. Già nella messa a punto degli strumenti di pianificazione provinciale, chi ha seguito quell'esperienza, come ricorda nei suoi scritti Piero Cavalcoli, aveva chiaro che l'indebolimento della struttura insediativa nell'area metropolitana bolognese fosse dovuto principalmente alla «tendenza contemporanea alla disaffezione per la vita urbana, connessa al progressivo decadimento della sua qualità. La disaffezione per la vita urbana è fenomeno comune in tutto il mondo occidentale. Tonnellate di libri lo hanno accuratamente descritto, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. Non c'è nulla che non si sappia sulle sue caratteristiche e sulle cause. Sono anche chiare le conseguenze e i rischi: invecchiamento, segregazione e conflittualità sociale, degrado degli spazi pubblici, progressiva selezione delle funzioni ed ulteriore espulsione degli abitanti. È un fenomeno che si autoalimenta: l'abbandono chiama il degrado e il degrado è l'origine di ulteriore abbandono»<sup>209</sup>. Dall'analisi effettuata sugli strumenti di pianificazione predisposti dalla Provincia è emerso che sia il PTI che il PTCP, quest'ultimo con il vantaggio di un contesto più aggiornato della normativa urbanistica regionale in materia, hanno fornito esclusivamente indirizzi generali per la riqualificazione di ambiti urbani degradati da tradurre all'interno degli strumenti urbanistici comunali, andando talvolta a individuare particolari situazioni di opportunità per una trasformazione atta al recupero di situazioni di dismissione/degrado, non incidendo significativamente su effettivi interventi di qualificazione, che oggi definiamo di rigenerazione urbana, in assenza di un'effettiva regia pubblica alla scala metropolitana.

Tuttavia, anche nel periodo precedente alla redazione del PTM, che avrebbe poi portato le sue innovazioni relative a strumenti operativi per la rigenerazione urbana, la Città metropolitana di Bologna, subito dopo la sua entrata in funzione nel gennaio del 2015 in sostituzione della Provincia, ha cominciato a sperimentare alcune prime azioni operative in

---

<sup>209</sup> Cavalcoli P., *L'esperienza di pianificazione della Provincia di Bologna* in (a cura di Gibelli M. C., Salzano E.) *No sprawl: perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, cit.

materia di rigenerazione urbana, andando oltre le più consolidate esperienze di mera pianificazione del territorio. Alla base di azioni più nette verso l'attuazione di interventi di rigenerazione urbana c'è innanzitutto l'emergere di un forte indirizzo nello Statuto del neonato ente che promuove esplicitamente «politiche di riqualificazione edilizia e rigenerazione urbana» perseguendo «l'obiettivo dell'azzeramento del saldo del consumo di suolo anche favorendo metodi e sistemi di perequazione territoriale»<sup>210</sup>. Questo impegno statutario si è quasi subito trasformato in un'azione decisa nel campo della rigenerazione grazie alla comparsa di lì a poco di sostanziosi finanziamenti nazionali ed europei che si sono susseguiti negli ultimi dieci anni, segnando un'evoluzione rispetto al tradizionale ruolo di coordinamento della Provincia nella pianificazione urbanistica comunale, verso un approccio più attivo e di carattere progettuale, attraverso veri e propri programmi e reti di interventi.

### **Rigenerazione “straordinaria”: Bando Periferie e PNRR (PINQuA e PUI)**

La prima occasione per sperimentare concretamente il proprio ruolo nel favorire la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana viene colta dalla Città metropolitana di Bologna attraverso il "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie", meglio noto come "Bando Periferie", istituito con DPCM del 25 maggio 2016. Un elemento di novità che ha permesso questa sperimentazione è stato l'ampliamento rispetto a precedenti bandi sulla riqualificazione e/o rigenerazione urbana proprio alle neonate città metropolitane oltre che ai comuni capoluogo di provincia<sup>211</sup>. Questo programma ha stimolato nella Città metropolitana di Bologna un processo di formazione di una rete di interventi diffusi sull'area metropolitana bolognese, attraverso l'espletamento di una procedura di manifestazione d'interesse interna al territorio, che portasse all'individuazione di progetti idonei ai requisiti del bando nazionale, ma che rispondessero anche a criteri scelti dalla stessa Città metropolitana di Bologna, ponendo particolare attenzione alle politiche metropolitane di quel momento: Infatti agli interventi veniva richiesto di:

1. «Perseguire obiettivi, politiche, azioni del Piano Territoriale di Coordinamento

<sup>210</sup> Città metropolitana di Bologna, *Statuto della Città metropolitana di Bologna*, approvato dalla Conferenza metropolitana di Bologna con Delibera n. 1 del 23.12.2014, coordinato con le modifiche successivamente apportate dalla Deliberazione della Conferenza metropolitana n. 3 del 30.05.2016.

<sup>211</sup> Art. 3 del “Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia” DPCM 25 maggio 2016.

- Provinciale (PTCP), Piano strategico metropolitano (PSM), Piano urbano della mobilità sostenibile (PUMS), Piano mobilità ciclabile (PMC);
2. Intervenire su ambiti con un peso territoriale rilevante a livello metropolitano e regionale (ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovracomunale o poli funzionali);
  3. Intervenire su ambiti di rilievo metropolitano caratterizzati da scarsa qualità insediativa e dei tessuti, degrado e marginalità economica e sociale, derivanti anche dalla commistione di usi residenziali e produttivi;
  4. Intervenire su ambiti territoriali vasti per il potenziamento delle connessioni e dei collegamenti tra il centro e la periferia della Città metropolitana (mobilità sostenibile, sicurezza territoriale...).»<sup>212</sup>.

Tale processo ha portato alla selezione di 27 interventi, valutati positivamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>213</sup>, finanziati per un importo totale di circa 40 milioni di euro. La scelta di distribuire le risorse attraverso una rete di interventi è stata comune ad altre città metropolitane italiane, come ad esempio Bari o Venezia, con un approccio di progetti di "innesto" che «per dimensione, posizione o numero, possono prontamente inserirsi nei meccanismi urbani»<sup>214</sup>. La proposta della Città metropolitana di Bologna, intitolata "Convergenze metropolitane", ha interpretato strategicamente il concetto di "periferia" andando oltre la scala meramente urbana, solitamente riferita esclusivamente ai quartieri marginali dei grandi centri, puntando sul rilievo metropolitano delle aree di intervento e sul miglioramento dell'accessibilità dell'intera area metropolitana. Gli interventi sono, infatti, destinati alla qualificazione di "aree di alta valenza metropolitana" caratterizzate da degrado e carenza di servizi, comprese quelle dedicate ad attività produttive (come il polo del Bargellino a Calderara di Reno). L'altro obiettivo centrale è rivolto al potenziamento delle connessioni tra il centro e le zone periferiche della Città metropolitana, attraverso interventi di riqualificazione di contesti urbani adiacenti ad alcune stazioni del Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM), come quelle situate nei comuni di Imola, Medicina, San Giovanni in Persiceto, Budrio, Molinella e Zola Predosa, nonché il rafforzamento dei principali percorsi ciclo-pedonali metropolitani. Tra questi ultimi, spiccano gli assi della Via Emilia, della Val Santerno, della Val Sellustra, della Reno Galliera e della Valsamoggia. A questi si aggiungono interventi di rinnovamento in aree attraversate dall'itinerario ciclabile EuroVelo7, come nel caso dei progetti previsti a Casalecchio di Reno, Marzabotto e Sala Bolognese. A

<sup>212</sup> Città metropolitana di Bologna, Atto del Sindaco metropolitano di Bologna, n. 171/2016.

<sup>213</sup> DPCM 6 dicembre 2016.

<sup>214</sup> Cocco G. B., Pisano C., *Una lettura del Bando periferie. Sei strategie di modificazione urbana e metropolitana*, in "Urbanistica", n. 159, gennaio-giugno 2018, pp. 150-159.

livello di diffusione territoriale si nota l'assenza del comune capoluogo, in quanto la città di Bologna ha partecipato in maniera autonoma al bando ottenendo 18 milioni di euro con il progetto "Paesaggio Pilastro" finalizzato a favorire il rilancio dell'omonimo quartiere in termini fisici ed economico-sociali<sup>215</sup>.

La partecipazione separata del comune capoluogo e la rilettura strategica del bando nazionale a livello metropolitano hanno permesso di massimizzare l'impatto dei fondi diffondendoli su gran parte del territorio di pianura e prima collina della Città metropolitana di Bologna, adattandoli alle specifiche esigenze e alla visione di sviluppo del contesto metropolitano presente negli strumenti di pianificazione di area vasta allora vigenti (PTCP, nonché il primo Piano Strategico Metropolitano redatto in forma volontaria nel 2013)<sup>216</sup>. La rilevanza della pianificazione territoriale nelle scelte effettuate emerge anche dalla scelta di dedicare il ventottesimo intervento tra quelli proposti ad azioni immateriali dedicate al finanziamento delle attività di pianificazione della Città metropolitana, che si apprestava a redigere il PTM e dei primi studi sulla rigenerazione urbana. In tal modo la Città metropolitana di Bologna ha colto l'occasione offerta dall'art. 5 del Bando nazionale che permetteva di dedicare fino a un 5% delle risorse dell'investimento su ciascuna città, per supportare un percorso che avrebbe coniugato le azioni di rigenerazione urbana con la pianificazione territoriale, facendo in modo che il Bando Periferie non rimanesse soltanto un episodio isolato per l'area bolognese in qualità di programma straordinario. Infatti a livello nazionale al Bando Periferie è stata criticata «la forma bando una tantum, piuttosto che l'inserimento di queste tematiche in una agenda urbana che monitori e supporti la condizione delle città italiane in una strategia con una visione a lungo termine»<sup>217</sup>, come emerge da qualche altra lettura critica di questa esperienza nazionale secondo cui «appare insufficiente l'idea stessa di destinare alle periferie fondi straordinari – in periodo di bilanci magri e sempre in bilico – senza chiarire quali tipi di questioni si vogliano davvero affrontare con una azione non ordinaria»<sup>218</sup>.

La Città metropolitana, dopo aver rivestito il ruolo di collettore di progetti coerenti con le proprie strategie di pianificazione, ne ha demandato l'attuazione agli enti locali del territorio,

<sup>215</sup><https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/bologna/piano-innovazione-urbana/bando-per-la-riqualificazione-urbana-delle-periferie>

<sup>216</sup> Città metropolitana di Bologna, Atto del Sindaco metropolitano di Bologna, n. 192/2016.

<sup>217</sup> Bolognese A., *Criticità e proposte nel Bando periferie 2016: una prima analisi dei risultati*, in "Working papers. Rivista online di Urban@it" - 1/2017.

<sup>218</sup> De Leo D., Ombuen S., *Seconda parte: una interpretazione critica delle proposte per una ipotesi di agenda urbana nazionale* in Testa P. (a cura di) *Rigenerazione urbana. Un progetto per l'Italia. Dossier sui Progetti di Comuni e città metropolitane per il Bando Periferie*, ANCI-URBAN@IT, 2017, p. 57.

ossia 17 comuni e 2 unioni di comuni. A circa nove anni dalla selezione delle proposte, il programma “Convergenze metropolitane” della Città metropolitana di Bologna risulta ancora in corso di attuazione, a causa delle necessità di proroga avanzate da diversi soggetti attuatori, ma è completato per circa l'85% degli interventi, con un termine attualmente previsto entro marzo 2026<sup>219</sup>.

Questa prima esperienza ha dimostrato la capacità dell'ente metropolitano di superare la mera dimensione di pianificazione e indirizzo delle trasformazioni, gestendo per la prima volta un vero e proprio programma di intervento che ha messo a sistema progetti di rigenerazione puntuali, ma capaci di traguardare obiettivi sovramunicipali. Ciò ha sicuramente gettato le basi per iniziative future di maggiore portata.

Infatti, contestualmente alla redazione del Piano Territoriale Metropolitano (PTM) ampiamente descritto nel capitolo 2.5, la sperimentazione sul campo della rigenerazione urbana da parte della Città metropolitana di Bologna ha ricevuto un notevole impulso con l'assegnazione di significativi finanziamenti nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Le città metropolitane italiane sono state interessate da diversi finanziamenti, sia come soggetti beneficiari delle risorse che come soggetti attuatori, tra cui anche risorse direttamente destinate alla qualificazione dei tessuti urbani esistenti con finalità sociali - in particolare all'interno della Misura M5 “Inclusione e Coesione” - che hanno permesso di rafforzare l'approccio progettuale e di estendere la scala degli interventi. Sono due gli investimenti della Misura M5 che hanno coinvolto a diverso titolo le città metropolitane su questi temi: il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA, investimento 2.3) e i Piani Urbani Integrati (PUI, investimento 2.2).

L'esperienza tuttora in corso delle Città metropolitane è oggetto di un progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) denominato “Metropolitan Cities under PNRR: the design of a Metropolitan Decision Supporting System”, coordinato dalle Università di Firenze e Bologna<sup>220</sup>, che sta indagando in particolare i casi studio delle città metropolitane di Bologna e Firenze, nella loro attuazione degli interventi di rigenerazione urbana finanziata dal PNRR. Il progetto intende confrontare le ambizioni condivise della politica di rigenerazione urbana a guida metropolitana con la realtà operativa dei progetti PNRR, affrontando il supporto spesso trascurato per le azioni di pianificazione a scala metropolitana, orientando futuri progetti metropolitani o anche bandi per progetti a livello

<sup>219</sup> Città metropolitana di Bologna, Relazione di monitoraggio del Bando periferie, 29 luglio 2025 .

<sup>220</sup> il gruppo di lavoro coinvolto nel PRIN “Metropolitan Cities under PNRR” ha per coordinatori del progetto di ricerca Carlo Pisano (Dipartimento di Architettura DiDA, Università degli Studi di Firenze) e Valentina Orioli (Dipartimento di Architettura, Università di Bologna).



nazionale, attraverso la messa a punto di indicazioni, strumenti di autovalutazione e informazioni, destinati a figure politiche e tecniche di livello metropolitano, regionale e nazionale, per monitorare e verificare gli impatti dei progetti “bandiera” del PNRR costruiti e/o attuati dalle Città metropolitane. L’oggetto del suddetto PRIN è, pertanto, fortemente connesso con una parte della presente ricerca e nel corso della stessa chi scrive ha avuto la possibilità di collaborare con il gruppo di ricerca, fornendo anche il punto di vista operativo della Città metropolitana di Bologna, in quanto funzionario, nonché di scambiare riflessioni e arricchire la stessa ricerca di dottorato.

Tornando all’esperienza della Città metropolitana di Bologna, il primo investimento PNRR sulla rigenerazione urbana in ordine cronologico è il PINQuA, nato in realtà come finanziamento nazionale da assegnare sempre tramite Bando, definito con il Decreto Interministeriale n. 395 del 2020, del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo. A differenza del precedente Bando Periferie, le finalità del PINQuA sono più chiaramente tematizzate, come indica già il titolo stesso in favore della “qualità dell’abitare”, a partire dalla Legge di Bilancio del 2019 che ne assegna le risorse, con gli obiettivi di «riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all’edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l’accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un’ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall’Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City)»<sup>221</sup>. Tra i soggetti eleggibili al finanziamento sono presenti diverse tipologie di enti locali, dai comuni con più di 60.000 abitanti, ai capoluoghi di provincia, fino alle regioni, passando per le città metropolitane, che hanno potuto presentare fino a tre proposte, composte da un insieme organico di interventi e misure, per raggiungere gli obiettivi definiti dallo Stato per il finanziamento PINQuA.

La Città metropolitana di Bologna ha presentato il numero massimo di proposte possibili e ha ottenuto per tutte e tre le proposte territoriali il posizionamento utile in graduatoria per ottenere l’accesso ai finanziamenti, per un importo complessivo di circa 45 milioni di euro<sup>222</sup>. Anche in questo caso il risultato finale è stato l’esito di una consultazione dei territori a cui si è richiesto, oltre il rispetto dei criteri del Bando, anche la coerenza con gli strumenti di

<sup>221</sup> L 160/2019, art. 1, comma 437.

<sup>222</sup> DM 383, 7 ottobre 2021, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (già Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili).

pianificazione metropolitana che in quel momento erano in uno stadio molto più avanzato che nel 2016 con il Bando Periferie, in quanto era stato aggiornato il Piano Strategico Metropolitano (PSM 2.0 nel 2018), approvato il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) che interessa tutto il territorio metropolitano, ed era in corso di redazione il PTM a completamento del set di strumenti di pianificazione della Città metropolitana a soli sei anni dalla sua istituzione. Nella selezione interna sono stati indicati quindi requisiti che favorissero già negli interventi PINQuA una prima attuazione di alcune strategie territoriali del PTM e del PUMS, garantendone in ogni caso la coerenza agli stessi piani, come anche richiesto nel Bando nazionale. In particolare sono stati indicati come ulteriori criteri di preferenza per la selezione delle proposte: l'incremento dell'offerta di alloggi sociali; il riuso e rigenerazione del patrimonio dismesso e/o sottoutilizzato anche con riferimento alle norme urbanistiche regionali a riguardo; la vicinanza con la rete portante del trasporto pubblico metropolitano (TPM), come articolata all'interno del PUMS; gli interventi di miglioramento dell'accessibilità in relazione al contesto; soluzioni progettuali per aumentare l'adattamento/adeguamento alla crisi climatica, attraverso: soluzioni NBS (Nature Based Solutions); il potenziamento dei luoghi per la cultura e la socialità e il rafforzamento e la valorizzazione della rete delle strutture culturali diffuse; il rafforzamento dei servizi alle persone nelle aree più distanti dai centri principali metropolitani ed in particolare nelle aree ad elevata fragilità demografica, economica, sociale; il rafforzamento e sviluppo del commercio di vicinato; l'individuazione di forme di rendicontazione degli effetti delle "proposte" attraverso la definizione di relativi indicatori per il monitoraggio assumendo quale riferimento prioritario quelli stabiliti dal PTM; la sperimentazione delle nuove metodologie applicative offerte dalle modifiche introdotte al codice del terzo settore e dei contratti<sup>223</sup>.

Questo allineamento tra criteri nazionali e priorità locali, definite dal PTM, ha garantito che i fondi esterni contribuissero direttamente alla visione di sviluppo metropolitano. Nel rispetto dei suddetti criteri la varietà delle proposte è comunque risultata molto ampia e ha permesso una forte valorizzazione del lavoro delle unioni di comuni, tre delle quali hanno presentato i progetti che sono stati poi finanziati. Due delle proposte sono composte da una rete di interventi, sulla scia di quanto già fatto con il Bando Periferie, diffuse sui territori dell'Unione Reno Galliera e dell'Unione dell'Appennino Bolognese, a formare quindi un "arcipelago metropolitano" - titolo della strategia complessiva metropolitana a supporto delle tre proposte scelto prendendo in prestito la definizione di Francesco Indovina in relazione allo sviluppo della città diffusa - di progetti di rigenerazione che intervengono sulla qualità dell'abitare nei vari centri urbani, che costituiscono ciascuno all'interno del sistema metropolitano una parte

---

<sup>223</sup> Atto del sindaco n. 270/2020.

che «vive contemporaneamente una propria vita autonoma (come il quartiere di una città) ma insieme è fortemente integrata a tutte le altre»<sup>224</sup>. La collaborazione con queste due unioni ha permesso di mettere in rete le esigenze locali relative all'abitare sociale, rinforzando le proposte a una scala più ampia con effetti di qualificazione diffusa, e ha avuto l'effetto di coinvolgere un territorio montano, per la prima volta a Bologna, in un programma di rigenerazione di scala metropolitana. Gli interventi spaziano dalla riqualificazione di alloggi sociali esistenti alla realizzazione di nuovi, anche con finalità specifiche per l'abitare temporaneo o dedicate a particolari categorie di utenza fragile (ad esempio il "Dopo di Noi" a Marzabotto), prevedendo anche di demolire edifici ERP ormai obsoleti (come a San Pietro in Casale), fornendo inoltre un'ampia gamma di nuovi spazi pubblici di qualità per incrementare le connessioni e i servizi anche nei centri minori della Città metropolitana (la qualificazione della passerella sul fiume Reno e il riuso di un edificio da adibire ad centro studi su Alvar Aalto a Riola di Vergato o la nuova sede per gli uffici dell'Unione Reno Galliera a San Giorgio di Piano). La terza proposta è invece costituita da un unico grande intervento di sostituzione dell'esteso complesso industriale dismesso ex Alfa-Wassermann a Borgonuovo di Sasso Marconi, con la realizzazione di nuovi edifici destinati ad alloggi di edilizia sociale, all'interno di un disegno urbano complessivo più ampio per la realizzazione di un quartiere con diverse funzioni urbane e servizi a integrazione dell'esistente frazione, in una posizione strategica vicina alle reti di mobilità sostenibile metropolitana, in particolare alla linea 1 del SFM. La strategia territoriale messa a punto dalla Città metropolitana ha quindi considerato la "qualità dell'abitare" in una forma più ampia e multiscalare, attraverso strategie trasversali che hanno riguardato l'incremento delle dotazioni e dei servizi alle persone per un maggiore presidio territoriale, il miglioramento della qualità urbana per garantire un ambiente sicuro e sano e il miglioramento dell'accessibilità attraverso un deciso orientamento verso la mobilità sostenibile. Questa visione integrata mira a evitare interventi isolati e a promuovere risultati sinergici, sempre in linea con la pianificazione metropolitana<sup>225</sup>.

Il PINQuA è stato inserito nel PNRR nel corso del 2021 incrementandone le risorse in fase di valutazione delle proposte. Ciò non ha modificato i progetti della Città metropolitana di Bologna già risultati assegnatari delle risorse, che ha dovuto però, in accordo con i soggetti attuatori, accettare i nuovi target e le nuove tempistiche connesse all'erogazione delle risorse europee, in particolare la scadenza in tempi relativamente brevi alla fine del primo

<sup>224</sup> Indovina F., *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano, 2009, p. 89.

<sup>225</sup> Città metropolitana di Bologna, *Relazione generale PINQuA Arcipelago metropolitano. Proposte per l'abitare innovativo e inclusivo nell'area metropolitana bolognese*, 2021: [https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Engine/RAServeFile.php/f/documenti/Relazione\\_generale\\_Strategia\\_PINQuA\\_CMBo.pdf](https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Engine/RAServeFile.php/f/documenti/Relazione_generale_Strategia_PINQuA_CMBo.pdf)

trimestre 2026, dovendo così prevedere un periodo di attuazione per tutte le opere previste di circa quattro anni<sup>226</sup>. Sebbene le nuove scadenze non abbiano portato inizialmente alla rinuncia di interventi anche complessi per non perdere i finanziamenti ottenuti, nel corso dell'attuazione del programma PINQuA alcuni soggetti attuatori di secondo livello hanno dovuto richiedere attraverso la Città metropolitana al Ministero competente la rimodulazione di diversi interventi per garantire il completamento degli stessi entro la milestone imposta dall'Unione europea. Ad esempio l'intervento di trasformazione dell'area dismessa a Borgonuovo che inizialmente prevedeva il raggiungimento di un target di 105 alloggi sociali ha subito una doppia revisione del progetto approvata dal Ministero competente nel corso del 2025 con un azzeramento del target sugli alloggi, mantenendo solo gli interventi sugli spazi pubblici, a causa dei ritardi sul cronoprogramma causati dagli imprevisti connessi alla bonifica bellica dei suoli e ulteriori difficoltà attuative del Comune.

Alcuni mesi dopo il Bando PINQuA, il Governo ha assegnato il 6 novembre 2021 le risorse in attuazione della linea progettuale del PNRR "M5C2 - Investimento 2.2" per l'attuazione di Piani Urbani Integrati (PUI), al fine di «favorire una migliore inclusione sociale riducendo l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, l'efficientamento energetico e idrico degli edifici e la riduzione del consumo di suolo anche attraverso operazioni di demolizione e ricostruzione finalizzate alla riduzione dell'impermeabilizzazione del suolo già consumato con modifica di sagome e impianti urbanistici, nonché sostenere progetti legati alle smart cities, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico»<sup>227</sup>. In questo caso le risorse sono state assegnate senza il ricorso a una procedura selettiva direttamente alle città metropolitane, sulla base della popolazione e dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), come già messo in evidenza precedentemente nel capitolo 3.1. Una grande novità dei PUI è che i finanziamenti sono dedicati esclusivamente alle città metropolitane, senza coinvolgere altri enti territoriali italiani quali comuni o regioni.

La Città metropolitana di Bologna è risultata assegnataria di oltre 157 milioni di euro e nel corso del 2022, secondo le scadenze imposte dall'Amministrazione centrale competente - questa volta il Ministero dell'Interno - è stato redatto il Piano Urbano Integrato "Rete Metropolitana per la Conoscenza. La Grande Bologna". La composizione del PUI bolognese è avvenuta nuovamente tramite il coinvolgimento degli enti locali del territorio che hanno

---

<sup>226</sup> Decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili 383 del 7 ottobre 2021.

<sup>227</sup> DL 152 del 6 novembre 2021 convertito con modificazioni dalla L 29 dicembre 2021.

avanzato numerose proposte - 66 proposte progettuali, provenienti da 14 comuni e 4 unioni di comuni, per un importo totale richiesto di oltre 500 milioni di euro - visto il consistente budget a disposizione della Città metropolitana. Le proposte hanno dovuto tenere conto dei requisiti connessi al PNRR, della coerenza con gli strumenti di pianificazione metropolitana, della rilevanza metropolitana degli oggetti di intervento, nonché della necessità di «assicurare la coerenza delle proposte di intervento con i tre macro-obiettivi individuati dal Sindaco metropolitano, ovvero la transizione ecologica e il contrasto al cambiamento climatico, la riduzione delle disuguaglianze e delle fragilità e la valorizzazione e lo sviluppo del sistema della conoscenza e della ricerca, obiettivo – quest’ultimo – al quale è stato dato un rilevante valore»<sup>228</sup>.

Non avendo la possibilità di accedere alle risorse in autonomia, come nei casi precedenti, la proposta pervenuta dal Comune di Bologna, dato il punteggio ottenuto nella selezione interna che l’ha portata in prima posizione, ha fin da subito rivestito un peso molto rilevante sul finanziamento complessivo. Infatti nel corso della valutazione, considerato che le richieste economiche relative alle proposte considerate come idonee risultavano superiori alle risorse assegnate dal Governo, la commissione tecnica della Città metropolitana ha suddiviso le singole proposte in stralci funzionali, indicandone i costi, al fine di compiere una ulteriore selezione per l’assegnazione delle risorse. Pertanto il Sindaco metropolitano, a seguito di ulteriori valutazioni di natura politica e amministrativa, tenendo conto che la proposta iniziale del Comune di Bologna risultava tale da esaurire quasi l’intero ammontare assegnato alla Città metropolitana, ha ritenuto opportuno procedere a una distribuzione delle risorse tra le prime 4 proposte in graduatoria, indicandone gli stralci funzionali da finanziare. Questa mediazione ha comunque concentrato per circa i due terzi le risorse destinate al PUI della Città metropolitana all’interno del comune capoluogo.

Il PUI di Bologna si compone dunque di quattro proposte, per un totale di 19 interventi strategicamente integrati per mettere a sistema una rete della conoscenza, ampliando l’idea della "Città della conoscenza," presente nelle linee del mandato amministrativo 2021-2026 del Comune di Bologna, all’intera area metropolitana. La varietà dei territori coinvolti è comunque simile all’esperienza PINQuA, includendo il capoluogo, Imola, attraverso il consorzio CON.AMI., e nuovamente il territorio appenninico con quattro suoi piccoli comuni (Camugnano, Castiglione dei Pepoli, Marzabotto e San Benedetto Val di Sambro). La strategia unitaria ha previsto interventi sia nei centri metropolitani più attrattivi che in aree più remote, con l’obiettivo di rafforzare poli di eccellenza esistenti (come il Centro ENEA del

---

<sup>228</sup> Città metropolitana di Bologna, Atto del Sindaco metropolitano di Bologna, n. 24/2022.

Brasimone e l'Accademia Pianistica all'Osservanza di Imola), connetterli al resto dell'area metropolitana (con interventi di qualificazione di strade provinciali in Appennino e soprattutto con l'attuazione di parte del progetto sul Centro di mobilità attorno alla stazione ferroviaria di San Benedetto Val di Sambro) e di attivare, valorizzare e connettere centri culturali e di innovazione fondamentali per lo sviluppo sostenibile di Bologna metropolitana, consolidando il suo ruolo nella scienza e nel sapere (si veda la rigenerazione dell'ex Scalo Ravone a Bologna). Rispetto a quest'ultimo punto è importante descrivere brevemente l'intervento sull'ex Cartiera Burgo di Marzabotto, fabbrica dismessa da circa quindici anni, per cui sono stati previsti con le risorse europee l'acquisizione da parte del Comune e il successivo recupero di diversi edifici industriali per la realizzazione di un polo culturale multifunzionale con servizi di prossimità e infrastrutture di tipo tecnologico per possibili nuove aziende, oltre a servizi per il cicloturismo, per ridare una centralità alla frazione di Lama di Reno in cui è ubicata la cartiera non più in funzione. Vale la pena inoltre sottolineare che all'interno dei Piani Urbani Integrati è stata data la possibilità di riconoscere, tra le spese ammissibili, anche interventi immateriali di promozione di attività sociali, culturali ed economiche o di attività di innesco e accompagnamento come processi partecipativi e di comunicazione connessi agli interventi fisici. Questa importante novità rispetto al PINQuA è stata colta appieno dalla Città metropolitana di Bologna che ha riservato il finanziamento massimo ammissibile del 10% rispetto all'importo complessivo del Piano integrato, riservando in alcuni casi interi interventi immateriali autonomi di connessione tra vari interventi fisici sparsi, come nei casi di Imola e del Brasimone, mentre in altre situazioni all'interno dello specifico intervento era riservata una quota del quadro economico ai suddetti interventi immateriali. Nel caso di Marzabotto la quota di risorse per interventi immateriali è stata utilizzata, oltre che per attività di comunicazione dell'intervento, per l'accompagnamento dell'amministrazione comunale nell'individuazione di un soggetto gestore che manterrà in attività l'ex Cartiera con un piano di gestione sostenibile economicamente e compatibile con gli obiettivi di fruizione pubblica dell'area. Questo processo, molto rilevante per garantire un futuro solido alle strutture fisiche riqualificate, è attualmente in corso<sup>229</sup>. Complessivamente l'importanza di questa ulteriore esperienza per la rigenerazione urbana a livello metropolitano viene dichiarata espressamente all'interno della relazione inviata al Ministero dell'Interno per l'approvazione del PUI dove viene evidenziato che «la strategia unitaria a livello metropolitano che viene declinata attraverso il Piano Urbano Integrato rappresenta una ulteriore sperimentazione dei contenuti e degli strumenti messi in campo dal Piano

---

<sup>229</sup> <https://excartieramarzabotto.it/>

Territoriale Metropolitano, approvato a maggio 2021»<sup>230</sup>.

Tabella - Programmi “straordinari” per la rigenerazione urbana della Città metropolitana di Bologna

| Programmi di intervento “speciali” |                                                  |      |                                |                                                                 |                           |                                                                                                                                                           |
|------------------------------------|--------------------------------------------------|------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Programma di intervento            | Fonte di finanziamento                           | Anno | Importo del finanziamento (€)* | Numero interventi                                               | Numero Comuni interessati | Ruolo della Città metropolitana                                                                                                                           |
| <b>Bando Periferie</b>             | Nazionale<br>(DPCM 25 maggio 2016)               | 2016 | 39.721.315,00                  | 1 proposta e 28 interventi (di cui 1 immateriale)               | 29                        | Soggetto beneficiario delle risorse e responsabile per il monitoraggio e i rapporti con la PCM                                                            |
| <b>PINQuA</b>                      | Europeo PNRR<br>(DI 395/2020<br>DM 393/2021 MIT) | 2021 | 44.960.000,00                  | 3 proposte territoriali e 26 interventi                         | 19                        | Soggetto beneficiario delle risorse, nonché soggetto attuatore di primo livello, con responsabilità specifiche su rendicontazione e monitoraggio in Regis |
| <b>PUI</b>                         | Europeo PNRR<br>(DL 152/2021)                    | 2022 | 157.337.700,00                 | 1 Piano Urbano Integrato e 19 interventi (di cui 2 immateriali) | 6                         | Composizione del Piano Urbano Integrato e coordinamento generale dei soggetti attuatori                                                                   |

\* sono esclusi i cofinanziamenti previsti per i singoli interventi che aumentano l'importo complessivo dei diversi programmi d'intervento

Il ruolo della Città metropolitana di Bologna rispetto agli interventi finanziati dal PNRR è stato svolto anche precedentemente alla pubblicazione dei Bandi attraverso un supporto concreto fornito per la definizione di masterplan urbani per le aree dismesse, consentendo ai Comuni di cogliere prontamente le occasioni offerte dalle risorse europee, nei ristretti tempi concessi dai Bandi. La Città metropolitana ha infatti investito alcune risorse, derivanti da finanziamenti destinati all'attuazione e al monitoraggio del PSM, per azioni sperimentali sulla

<sup>230</sup> Città metropolitana di Bologna, *Relazione PUI Rete Metropolitana per la Conoscenza. La Grande Bologna*, 2022.

rigenerazione urbana sull'area della valle del Reno nel corso del 2020, tra le quali è stata portata avanti la redazione di due masterplan per l'ex Cartiera Burgo a Marzabotto, tra gli interventi PUI descritti, e per l'area dell'ex Alfa-Wassermann a Sasso Marconi nel caso del PINQuA. Quest'ultima, inoltre, era già stata riconosciuta come luogo centrale per la riqualificazione del sistema insediativo alla scala di area vasta dagli strumenti di pianificazione costruiti negli anni Novanta e Duemila, in quanto individuata come area di "opportunità" nel PTI (capitolo 2.3) e poi tra i "principali insediamenti dismessi o in corso di dismissione" nel PTCP (capitolo 2.4). Da un punto di vista dell'attuazione di strategie territorializzate nei piani metropolitani si rileva che diversi interventi finanziati con i PUI interessano poli funzionali, così individuati per la loro rilevanza metropolitana dal PTM, come il Centro ENEA del Lago Brasimone oppure il Parco dell'Innovazione costituito dal complesso dell'Osservanza di Imola: questo ex ospedale psichiatrico di notevole rilevanza territoriale e nazionale, dismesso nel 1996, è al centro di un processo di rigenerazione urbana che dura da più di vent'anni<sup>231</sup> ed è riconosciuto come polo metropolitano già dal PTCP per la rilevanza sovracomunale delle funzioni insediabili proposte e l'importanza di integrare un'area così estesa nel tessuto urbano di Imola. Appare evidente che PINQuA e PUI sono state occasioni fondamentali per avviare o proseguire l'attuazione di interventi di rigenerazione urbana in luoghi centrali per la pianificazione territoriale metropolitana. All'interno del PUI si è data anche parziale attuazione al Centro di mobilità di San Benedetto Val di Sambro, la cui progettazione rientra all'interno di una più articolata attività di redazione di progetti di fattibilità tecnico-economica svolta dalla Città metropolitana per favorire la realizzazione di questi nodi di interscambio e di nuove polarità urbane pianificate dal PUMS<sup>232</sup>. Questo approccio di stretta connessione con le previsioni della pianificazione metropolitana territoriale e della mobilità ha aiutato la declinazione di indirizzi europei e nazionali in interventi specifici e localmente pertinenti, garantendo ad alcuni comuni minori una più specifica definizione dei singoli progetti per un'integrazione armoniosa con gli obiettivi strategici dei vari programmi di intervento, in linea con le strategie territoriali metropolitane, anche di lungo corso, contribuendo anche al successo nell'ottenimento dei fondi - non tenendo conto del PUI per cui risultavano già assegnati - visto il soddisfacente posizionamento nella graduatoria PINQuA.

Le attività "straordinarie" relative all'attuazione di progetti di rigenerazione urbana nell'area vasta costituiscono, dunque, le prime esperienze della Città metropolitana di avvio di processi concreti costruiti assieme agli altri enti locali del territorio, sia unioni che comuni,

<sup>231</sup> Manaresi R., *Il parco dell'Osservanza di Imola* in "Urban Design Magazine" n. 9 ottobre 2017, pp. 46-53.

<sup>232</sup> <https://pumsbologna.it/centrodimobilita>



attraverso la costruzione di vere e proprie reti di interventi coerenti con le diverse scale della pianificazione. La consistenza economica dei finanziamenti PNRR, insieme al contributo del Bando Periferie, ha permesso alla Città metropolitana di distribuire sul territorio circa 242 milioni di euro in interventi di trasformazione e qualificazione del tessuto costruito, dei servizi, dell'abitare sociale e della rete di mobilità sostenibile, al netto delle ulteriori risorse PNRR gestite direttamente dai comuni. Dal punto di vista della distribuzione territoriale si può notare complessivamente una diffusione abbastanza omogenea delle risorse in rapporto alla popolazione residente, con oltre 100 milioni di euro nel capoluogo, circa 100 milioni di euro nelle aree di pianura e prima collina e circa 37 milioni di euro nel territorio montano dell'Unione Appennino Bolognese. La prevalenza del Comune di Bologna nel finanziamento PUI risulta bilanciata dalla differente localizzazione degli interventi del PINQuA e del Bando Periferie, esterni al territorio comunale in quanto il comune capoluogo poteva accedere ai finanziamenti in autonomia, ottenendoli nel caso del Bando Periferie; conteggiando questi ultimi e altre risorse europee e nazionali il peso del capoluogo potrebbe modificarsi in aumento. A questo proposito pare evidente come la diffusione delle risorse all'esterno del capoluogo debba essere un obiettivo costante delle azioni della Città metropolitana, vista la possibilità del Comune di Bologna di ottenere maggiori finanziamenti grazie al proprio ruolo e a una struttura tecnica e amministrativa molto più solida, rispetto ai territori più fragili, verso cui lo stesso PTM orienta la propria azione di perequazione territoriale. Tornando ai dati della distribuzione delle risorse "straordinarie" sulla rigenerazione urbana a scala metropolitana, con riferimento alla localizzazione degli interventi e alle fragilità territoriali dell'area metropolitana bolognese, considerando soltanto gli interventi "straordinari" finanziati dal PNRR, in quanto il Bando periferie è precedente al PTM e alle analisi locali sulla fragilità, si può vedere nell'elaborazione grafica (in fondo al capitolo) che la distribuzione non privilegia esclusivamente le aree a maggiore fragilità (trasversale e migratoria), in quanto tema presente fra i criteri di valutazione, ma non vincolante. Tuttavia spiccano tra le aree fragili i territori appenninici che hanno colto le occasioni di finanziamento grazie al lavoro congiunto dei comuni mediato dall'Unione Appennino Bolognese, oltre alle prime sperimentazioni progettuali della Città metropolitana nella Valle del Reno, che hanno permesso questo risultato. Di contro alcune aree della pianura sono rimaste ai margini delle progettualità finanziate con il PNRR, tra le quali si evidenziano in particolare i comuni localizzati in aree con unioni di comuni meno coese, ma soprattutto quelli non più parte di alcun tipo di associazione intercomunale, che, ad eccezione del capoluogo, non hanno intercettato le risorse sulla rigenerazione urbana gestite dalla Città metropolitana fin qui esposte.

## **Rigenerazione “ordinaria”: Programmi metropolitani di rigenerazione**

Le esperienze analizzate finora hanno di fatto rappresentato una prima sperimentazione dell'attuazione di una delle parti più innovative del PTM. Come ampiamente descritto nel capitolo 2.5, infatti, la quinta sfida del piano coniuga la rigenerazione urbana con la perequazione territoriale e introduce lo strumento dei Programmi metropolitani di rigenerazione, finanziati dal Fondo Perequativo Metropolitano, istituendo in tal modo un meccanismo per il sostegno alla rigenerazione urbana di scala metropolitana permanente e autonomo. Tra gli strumenti alla base del funzionamento del meccanismo solidaristico c'è il Regolamento per la gestione del Fondo Perequativo Metropolitano, obbligatorio per tutti i comuni appartenenti alla Città metropolitana, all'interno del quale sono definiti i meccanismi di raccolta e distribuzione delle risorse, nonché del loro monitoraggio. Per i comuni sono individuate due scadenze annuali per la comunicazione degli importi che si stima contribuiranno al Fondo perequativo, in base a quanto stabilito dal PTM, e una volta all'anno gli stessi comuni sono tenuti a trasferire le risorse destinate al fondo che vengono accertate. Questi adempimenti vengono verificati dalla Città metropolitana e il loro rispetto viene favorito considerandolo «elemento positivo di valutazione nell'accesso ai finanziamenti pubblici di competenza della Città metropolitana e nei casi in cui la Città metropolitana dovrà esprimere criteri, condizioni, graduatorie». Il regolamento stabilisce anche le modalità di emanazione dei bandi per la composizione dei Programmi metropolitani di rigenerazione, i contenuti essenziali dei bandi e del processo di valutazione definendo le caratteristiche della commissione preposta all'ammissibilità delle proposte, le modalità di approvazione dei Programmi, stabilendo inoltre che nella definizione dei criteri di valutazione di ciascun bando non possano pesare meno del 50% i seguenti criteri: «la minore capacità edificatoria assegnata; gli eventuali impatti negativi subiti a seguito dalla realizzazione di nuove urbanizzazioni nel territorio di altri Comuni; la capacità di fornire significativi servizi ecosistemici alla Comunità metropolitana in ragione di un territorio soggetto a specifici vincoli paesaggistici e ambientali; la presenza di maggiori fragilità sociali, demografiche ed economiche così come individuate nel Quadro conoscitivo diagnostico del PTM»<sup>233</sup>.

Successivamente alla definizione del Fondo e del suo regolamento, al fine di favorire una maggiore preparazione alla partecipazione ai futuri Programmi da parte degli enti locali del territorio metropolitano bolognese, la Città metropolitana ha indirizzato il primo utilizzo delle risorse del Fondo perequativo metropolitano verso attività di progettazione a sostegno delle

---

<sup>233</sup> Città metropolitana di Bologna, *Regolamento per la gestione del Fondo Perequativo Metropolitano*, approvato con Delibera di Consiglio metropolitano n. 18 del 26 maggio 2021, e modificato con Delibera di Consiglio metropolitano n. 36 del 27 luglio 2022

unioni di comuni. Infatti nel Fondo sono stati fatte confluire risorse dal “Fondo per la Progettazione delle Opere Prioritarie”, che con il DM 215/2021 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sono state destinate alla Città metropolitana per lo sviluppo di progetti di carattere metropolitano legati alla rigenerazione urbana e territoriale. L’Ufficio di Presidenza della Città metropolitana, composto dai presidenti delle sette unioni dei comuni ha dato orientamento favorevole in giugno 2022 per l’utilizzo di tali risorse per sviluppare progettualità «che combinino il focus prioritario della rigenerazione urbana con i temi dell’autonomia energetica, l’efficientamento energetico e la riduzione della povertà energetica, anche tramite la creazione di comunità energetiche e/o di strutture abitative sociali e solidali»<sup>234</sup>. L’Ufficio di presidenza ha stabilito l’attribuzione a ciascuna unione di un finanziamento pari a 100.000 euro, per un totale di 700.000 euro per la redazione di progetti di fattibilità tecnico-economica sui temi individuati. Al fine di garantire la coerenza con il Fondo perequativo e con le strategie del PTM è stato richiesto alle Unioni di concentrare le attività di progettazione sulle aree caratterizzate da elevata fragilità economica, sociale e demografica. Tale richiesta non è stata vincolata a soglie numeriche connesse all’indicatore sintetico di fragilità della Città metropolitana che classifica i diversi comuni (vedi capitolo 3.1). Perciò le aree di progetto individuate dalle unioni risultano molto diffuse nei rispettivi territori, coinvolgendo quasi tutti i comuni - a eccezione di aree più “forti” come Imola e Castel San Pietro Terme - sebbene abbiano interessato porzioni dei comuni per diverse ragioni giudicate maggiormente fragili dalle stesse unioni. Entro luglio 2023 le unioni hanno quindi approvato i progetti di fattibilità tecnico-economica, per un totale di 85 interventi previsti, per la maggior parte di efficientamento energetico di edifici pubblici, ma in alcuni casi affiancati da progetti di qualificazione degli spazi pubblici circostanti<sup>235</sup>.

Contemporaneamente all’attività di supporto alla redazione dei progetti delle unioni, all’interno degli uffici della Città metropolitana sono state redatte apposite “Linee guida per i programmi metropolitani di rigenerazione”. Questo documento, approvato il 4 aprile 2023<sup>236</sup>, ai sensi di quanto previsto dalle norme del PTM per l’attuazione delle strategie di rigenerazione urbana<sup>237</sup>, si pone come guida operativa per unioni e comuni del territorio metropolitano nell’approccio al nuovo strumento dei Programmi, dettagliando in modo schematico e più approfondito gli obiettivi individuati dal Piano metropolitano, e più in generale al rinnovato ruolo della rigenerazione urbana nella pianificazione urbanistica,

<sup>234</sup> Città metropolitana di Bologna, Orientamento dell’Ufficio di Presidenza del 22 giugno 2022

<sup>235</sup> Città metropolitana di Bologna, *Un anno di ORMe. Report di monitoraggio delle attività 2023-2024*, Settembre 2024

<sup>236</sup> Città metropolitana di Bologna, Atto del Sindaco metropolitano di Bologna, n. 71/2023

<sup>237</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit., Norme, art. 35

riconosciuto dalla legge urbanistica regionale emiliano-romagnola del 2017, già esposta in precedenza. Rispetto al Regolamento per la gestione del Fondo perequativo che definisce le parti procedurali e amministrative del sistema perequativo territoriale per la rigenerazione urbana, le Linee guida hanno l'obiettivo di fornire approfondimenti nel merito tecnico sui Programmi metropolitani di rigenerazione e dei loro interventi. Nell'introduzione alle Linee guida viene esplicitato in modo chiaro che l'obiettivo dei Programmi «è quello di superare i confini comunali anche in materia di rigenerazione urbana, favorendo la composizione di reti di interventi uniti da strategie coerenti, di volta in volta dedicate a specifici obiettivi inquadrati nella cornice strategica del PTM. Solo attraverso sistemi di interventi e misure sarà possibile aspirare a una rigenerazione urbana di respiro e con effetti metropolitani, in modo che il finanziamento di azioni pubbliche sugli insediamenti esistenti garantisca la coesione territoriale, evitando l'accentuazione di dinamiche di polarizzazione esistenti»<sup>238</sup>.

Nella prima parte del documento le Linee Guida definiscono gli oggetti di intervento dei Programmi elencando le tipologie di aree, ambiti e/o edifici rispetto ai quali concentrare in via prioritaria l'azione degli interventi di trasformazione fisica, sulla base delle indicazioni normative del PTM, e ammettono la possibilità, sulla scorta delle esperienze positive nel caso dei PUI, di affiancare agli interventi fisici anche azioni immateriali di valenza sociale, ambientale ed economica. Inoltre vengono identificati profili tematici che raggruppano obiettivi e indirizzi per la costruzione dei Programmi, a partire da una ricognizione delle strategie metropolitane sulla rigenerazione e soprattutto riorganizzando i "temi prioritari" dei Programmi stabiliti nel PTM<sup>239</sup>. Per ciascuno dei cinque profili (Abitare e servizi; Lavoro e impresa; Accessibilità e mobilità sostenibile; Fruizione del territorio; Ambiente, sicurezza e resilienza del territorio) vengono elencati indirizzi generali riferiti alla costruzione di un quadro di analisi, al favorire la sostenibilità economica degli interventi e alle possibili azioni immateriali, insieme a indirizzi specifici che si concretizzano in una lista di possibili interventi di rigenerazione per fornire spunti pratici per le proposte di comuni e unioni. In particolare le indicazioni più operative possono rappresentare un possibile supporto ai comuni per affrontare in maniera operativa il tema della rigenerazione, anche all'interno dell'elaborazione dei nuovi Piani Urbanistici Generali (PUG).

Nella seconda parte le Linee Guida definiscono una vera e propria struttura per i Programmi metropolitani di rigenerazione. Ogni Programma deve contenere:

- un obiettivo strategico definito dal Consiglio metropolitano di volta in volta in ciascun

<sup>238</sup> Città metropolitana di Bologna, *Linee guida per i Programmi metropolitani di rigenerazione*, 2023, p. 2,

<sup>239</sup> Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, cit., Norme, art. 52,

Bando, che individua un ambito di riferimento per la selezione di interventi fisici e azioni immateriali, in stretta relazione con i profili tematici e le sfide del PTM;

- un quadro di analisi, che contenga un'indagine del contesto territoriale per selezionare interventi coerenti con le esigenze locali, basata sui dati dei piani urbanistici comunali e del PTM, considerando mappature, indicatori di fragilità e servizi ecosistemici, considerando anche i nuovi PUG in fase di elaborazione;
- una strategia a scala territoriale, utile a orientare in modo coerente la selezione degli interventi, definendo un quadro unitario di riferimento e assicurando che le azioni siano coordinate e rispondenti all'obiettivo strategico prefissato;
- un insieme coordinato di interventi fisici e azioni immateriali, attraverso cui troverà attuazione la strategia a scala territoriale; gli interventi e le azioni devono essere scelti secondo criteri definiti e corredati da una descrizione progettuale dettagliata sotto il profilo qualitativo e quantitativo, come indicato nei Bandi;
- tutti gli elementi che assicurano la fattibilità degli interventi, quali un cronoprogramma delle attività, un quadro economico, l'identificazione dei soggetti coinvolti (proprietà dell'area, portatori di interesse, rapporti con enti, istituzioni, etc..) nonché eventuali aspetti gestionali.

Inoltre viene stabilito che i Programmi metropolitani debbano contenere anche precise modalità di monitoraggio e rendicontazione, finalizzate a verificare l'effettiva realizzazione sia degli interventi fisici sia delle azioni immateriali previste. A tal fine devono essere individuati indicatori specifici coerenti con l'obiettivo strategico del Programma, ponendo particolare attenzione alle dimensioni di fragilità demografica, sociale ed economica, oltre che alla qualità dei servizi ecosistemici. Le Linee guida, in accordo con il PTM, richiedono questo tipo di monitoraggio non soltanto per la rendicontazione dei singoli interventi, ma per avere uno strumento di analisi sull'impatto complessivo di ciascun Programma nel territorio metropolitano.

Le linee guida propongono, infine, due possibili modalità di composizione dei Programmi metropolitani di rigenerazione. Nel primo caso il ruolo guida della Città metropolitana è più forte, con una definizione dell'obiettivo strategico, del quadro di analisi e anche della strategia territoriale, lasciando a unioni e comuni la proposta dei singoli interventi e l'attuazione di quelli selezionati. Nell'altra ipotesi si responsabilizzano maggiormente unioni e comuni che, al netto dell'obiettivo strategico la cui scelta rimane di competenza del Consiglio metropolitano, costruiscono veri e propri Programmi di rigenerazione sui propri territori. Queste modalità non sono vincolanti, ma indicano un possibile percorso per la

capacitazione degli enti locali del territorio nel produrre programmi di intervento complessi.<sup>240</sup>

Con riferimento alle modalità di composizione si rileva infatti che la prima esperienza sui Programmi metropolitani di rigenerazione finora ha sperimentato in realtà una forma ibrida tra le due modalità proposte.

Il primo Programma metropolitano di rigenerazione ha avviato il suo iter di formazione con la pubblicazione Il 15 giugno 2023 del Bando per la composizione del Programma<sup>241</sup>, al fine di finanziare una rete di interventi su aree o edifici pubblici che rispondano alle esigenze di riqualificazione ed efficientamento energetico, oltre che al contrasto alla povertà energetica, coniugando azioni di rigenerazione urbana nel senso più ampio del termine. Il tema è stato scelto in continuità ai progetti di fattibilità tecnico-economica finanziati dalla Città metropolitana nel corso del 2022. Il bando è stato rivolto principalmente alle unioni di comuni con una disponibilità di risorse derivanti dal Fondo perequativo metropolitano pari a circa 2,3 milioni di euro, ponendo un limite massimo finanziabile a ciascun intervento proposto per garantire il finanziamento dei primi dieci in graduatoria. I criteri di valutazione individuati, che sommati portano a un punteggio massimo di 100, comprendono elementi di valutazione comuni in questo tipo di bandi, come la qualità progettuale, l'impatto urbano, la presenza di cofinanziamenti o di azioni immateriali, ma anche criteri specifici per garantire la definizione di una rete di interventi con effetti perequativi sul territorio tra cui la qualità di una strategia a scala territoriale delle proposte, la presentazione delle stesse da parte di unioni di comuni e, con il maggior peso in termini di punteggio, il livello di fragilità economica, demografica e sociale del territorio comunale.

---

<sup>240</sup> cfr. Città metropolitana di Bologna, *Linee guida per i Programmi*, cit.

<sup>241</sup> Delibera Consiglio Metropolitano n. 21/2023

Tabella - Peso dei criteri di valutazione nel primo bando per la composizione dei Programmi metropolitani di rigenerazione

| Criterio del Bando per la composizione del Programma metropolitano di rigenerazione 2023                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Punteggio massimo |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| livello di fragilità economica, demografica e sociale del territorio comunale su cui insiste l'intervento di rigenerazione urbana proposto, sulla base dell'indicatore sintetico di fragilità, indicato nel rapporto "La fragilità demografica, sociale ed economica nei comuni della città metropolitana di Bologna - edizione 2022"<br>Per ogni classe di fragilità è stato assegnato un punteggio: bassa (20), medio-bassa (25), media (30), medio-alta (45), alta (50) | 50                |
| pertinenza dell'intervento rispetto all'obiettivo strategico del Programma 2023                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 10                |
| qualità della strategia a scala territoriale della proposta in cui è compreso l'intervento, quale quadro di riferimento unitario atto a promuovere la formazione di una rete omogenea di interventi sul territorio in risposta alle criticità presenti emerse nelle analisi effettuate;                                                                                                                                                                                    | 10                |
| qualità dell'intervento proposto in relazione al positivo impatto sul contesto urbano esistente attraverso la rigenerazione di aree e spazi pubblici a servizio della cittadinanza                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 10                |
| coerenza delle azioni immateriali proposte, ove presenti, con gli interventi fisici costituenti l'intervento di rigenerazione e livello di definizione delle stesse, anche in base all'effettivo coinvolgimento di cittadinanza, associazioni, enti del Terzo settore, enti pubblici e altri soggetti interessati                                                                                                                                                          | 5                 |
| livello di progettazione uguale o superiore al Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica (PFTE)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 5                 |
| presenza di cofinanziamenti da parte del soggetto proponente e/o di altri soggetti pubblici e privati                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 5                 |
| intervento compreso in una proposta presentata da un'Unione di Comuni                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 5                 |

Alla scadenza del Bando, il 15 settembre 2023, sono stati proposti 54 interventi di rigenerazione urbana da parte di sette unioni e un comune. In seguito la commissione preposta alla valutazione degli interventi ha individuato le proposte ammissibili e ha stabilito una graduatoria preliminare, su cui si è espresso l'Ufficio di Presidenza, riunitosi il 24 novembre. Il 29 novembre 2023 con Delibera di Consiglio metropolitano n. 49 è stato approvato il primo Programma metropolitano di rigenerazione della Città metropolitana di Bologna, con 15 interventi finanziati per un totale di 2.260.931,73 euro consistenti nella riqualificazione energetica di vari edifici pubblici con l'installazione di impianti fotovoltaici, il

miglioramento della coibentazione e l'efficientamento degli impianti termici, nonché la rigenerazione di alcuni spazi esterni fruiti dalla cittadinanza nei comuni di: Casalfiumanese, Castel Del Rio, Fontanelice, Baricella, Castel D'Aiano, Grizzana Morandi, Galliera, Crevalcore, Monghidoro, Loiano, Vergato, Lizzano in Belvedere, Gaggio Montano e Castiglione dei Pepoli.

Come si evince dall'elaborazione grafica allegata (vedi in fondo al capitolo), si tratta in tutti i casi di comuni in aree omogenee tra quelle individuate dal PTM di fragilità trasversale o demografica, anche a causa del peso del criterio relativo alla fragilità territoriale. Questo approccio ha il pregio di garantire il carattere perequativo del Fondo e dei Programmi, ma tende a concentrare le risorse esclusivamente nelle aree classificate dall'indicatore sintetico ad alta e medio-alta fragilità, rendendo molto complesso ad altre parti del territorio metropolitano l'accesso ai finanziamenti, anche in situazioni di diversa e comprovata fragilità.

Ciò avviene anche perché gli altri tre criteri perequativi, che sommati all'indice di fragilità devono costituire almeno il 50% dei criteri di valutazione per la selezione dei Programmi, non sono ancora applicabili al momento. Infatti la minore capacità edificatoria assegnata e gli eventuali impatti negativi subiti a seguito dalla realizzazione di nuove urbanizzazioni nel territorio di altri Comuni saranno quantificabili quando la maggior parte dei territori avrà approvato e attuato i PUG, in relazione all'uso del 3% di consumo di suolo ammissibile dalla legge urbanistica attuale; al momento sono stati approvati soltanto tre PUG nel territorio metropolitano: Bologna, Sala Bolognese e San Giovanni in Persiceto. Inoltre non è ancora stata quantificata la capacità di fornire servizi ecosistemici in quei territori soggetti a vincoli paesaggistici e ambientali, in quanto il PTM ha riconosciuto vari ecosistemi naturali (vedi capitolo 2.5), ma non ha sviluppato un approccio quantitativo di valutazione dei servizi ecosistemici che producono. Pertanto nello sviluppo futuro dei bandi sarà utile approfondire la possibilità di utilizzare anche questi criteri ed eventualmente ampliarli riconoscendo che le fragilità territoriali non riguardano esclusivamente gli aspetti sociali, economici e demografici riconosciuti dal PTM, ma anche temi ambientali, insediativi, di qualità urbana e dell'accessibilità, come specificato dalle recenti definizioni delle fragilità territoriali viste nel capitolo 3.1.

In seguito al primo Programma metropolitano esaminato nelle pagine precedenti, l'attività della Città metropolitana in merito è proseguita e nel 2024 il Consiglio metropolitano, previo orientamento favorevole dell'Ufficio di Presidenza, ha disposto l'imputazione delle risorse confluite nel Fondo all'esercizio successivo, rimandando la pubblicazione del Bando per il



Programma metropolitano di rigenerazione, concentrando le risorse sul seguente tema prioritario: interventi di rigenerazione urbana e per la sicurezza stradale da attuare attraverso l'incremento della qualità urbana dello spazio pubblico<sup>242</sup>. Parallelamente, ricalcando l'esperienza positiva del 2022 quando sono stati redatti PFTE risultati propedeutici al Programma metropolitano del 2023, nella seduta del 25 settembre 2024 il Consiglio metropolitano ha disposto l'assegnazione a ciascuna unione di comuni presente sul territorio metropolitano di un importo di 50.000 euro, da destinare al finanziamento di progetti di fattibilità sui suddetti temi da concludersi prima della pubblicazione del successivo bando, orientando le Amministrazioni verso progettualità in linea con le politiche territoriali metropolitane. Le unioni hanno individuato aree su 30 comuni per lo sviluppo dei progetti, che sono state validate dalla Città metropolitana, oltre che in base alla pertinenza con il tema, prendendo in considerazione luoghi esclusivamente all'interno del territorio urbanizzato in corrispondenza di aree ad alta concentrazione di servizi o di ambiti di rilievo metropolitano interessando prioritariamente aree caratterizzate da elevata fragilità sociale, economica e demografica secondo quanto stabilito dal PTM; infine è stata posta come condizione necessaria che le aree ricadessero in comuni adempienti al Regolamento per la gestione del Fondo Perequativo. La redazione dei progetti da parte delle Unioni attraverso studi di progettazione incaricati è stata seguita costantemente dalle strutture tecniche metropolitane, sia dagli uffici competenti in pianificazione territoriale che in pianificazione della mobilità sostenibile visto il tema prescelto, e ha permesso di ottenere progetti di trasformazione di spazi urbani connessi alle reti/nodi della mobilità, in un'ottica di spazio condiviso, con forte attenzione alla qualità e all'impatto urbani nonché alle soluzioni NBS per migliorare il microclima urbano. I progetti sono stati consegnati nel mese di maggio 2025.

---

<sup>242</sup> Delibera di Consiglio metropolitano n. 26 del 31 maggio 2024

Tabella - Programmi “ordinari” per la rigenerazione urbana della Città metropolitana di Bologna

| Programmi Metropolitani di Rigenerazione (attuazione del PTM) |                                 |      |                                |                              |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------|------|--------------------------------|------------------------------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Obiettivo strategico                                          | Fonte di finanziamento          | Anno | Importo del finanziamento (€)* | Numero interventi            | Numero Comuni coinvolti | Ruolo della Città metropolitana                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| rigenerazione urbana e autonomia energetica                   | Fondo Perequativo Metropolitano | 2023 | € 2.260.931,73                 | 1 Programma<br>15 interventi | 14                      | Definizione delle Linee guida per la composizione dei programmi, supporto alla redazione dei progetti, composizione del Bando e selezione degli interventi che formano il Programma, monitoraggio e verifica della rendicontazione degli interventi con erogazione delle risorse del Fondo perequativo metropolitano |
| rigenerazione urbana e sicurezza stradale                     |                                 |      | Bando in costruzione           | Bando in costruzione         | Bando in costruzione    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

\* sono esclusi i cofinanziamenti previsti per i singoli interventi che aumentano l'importo complessivo dei diversi programmi d'intervento

Come si evince da questa breve ricognizione della prima sperimentazione dei Programmi metropolitani di Rigenerazione, che da PTM dovrebbero essere finanziati annualmente, il Consiglio metropolitano ha già posticipato motivatamente, sulla base delle risorse esigue del Fondo non ancora pienamente a regime, per due volte la composizione del Programma. Tuttavia, come illustrato, negli anni 2022 e 2024 all'assenza del Bando per il Programma è corrisposta comunque un'attività della Città metropolitana, con finanziamenti rivolti alla progettazione da parte delle unioni in entrambi i casi su temi che sarebbero poi stati trattati dal Programma l'anno successivo, in modo da preparare il territorio. Questa modalità consente di ottenere una maggiore partecipazione e di incrementare le risorse disponibili per l'anno successivo, così garantire una maggiore incisività delle misure realizzate. Lo schema biennale descritto che alterna progettazione e finanziamento di interventi, sebbene sia emerso dalla prassi e non sia previsto dal PTM, ha generato buoni esiti finora, sia nella produzione di progetti di qualità che nella presentazione al Bando di un numero elevato di interventi.

La messa a punto di un fondo perequativo metropolitano connesso all'attività di rigenerazione urbana non è un'unicità del territorio bolognese, sebbene la Città metropolitana di Bologna sia stata la prima a livello nazionale a istituire uno. Parallelamente all'area metropolitana emiliano-romagnola, la Città metropolitana di Milano ha approvato il proprio PTM<sup>243</sup>, che presenta strategie e obiettivi comparabili. Infatti, oltre ai più consueti contenuti relativi alle strategie territoriali per gli insediamenti di rilevanza sovracomunale e le reti infrastrutturali e della mobilità, la relazione di piano dedica una parte specifica al consumo di suolo e alla rigenerazione urbana. Qui viene richiamata l'attuazione del Bando Periferie che, come a Bologna, viene ritenuta una prima esperienza virtuosa di diffusione metropolitana delle pratiche di rigenerazione e con il PTM si vuole «sistematizzare un approccio che si è rilevato molto efficace, uscendo da una logica emergenziale, localistica e settoriale nell'affrontare il tema della marginalità e delle periferie e trattando il tema come una strategia di medio-lungo periodo, trasformando in prassi ordinaria una metodologia sperimentata per un progetto straordinario»<sup>244</sup>. È interessante notare che nell'approfondire le azioni del PTM milanese su questo tema alla parola "rigenerazione" si associa il termine "territoriale", che viene definito esplicitamente nelle Norme di Attuazione. Qui si specificano anche i contorni e le caratteristiche che gli interventi di rigenerazione devono avere per assumere valenza territoriale e potere «accedere ad apposito programma di assistenza tecnica organizzato dalla Città metropolitana e finalizzato alla promozione e definizione di percorsi attuativi e alla ricerca di fonti di finanziamento nell'ambito dei bandi europei, nazionali e regionali» oltre che «essere destinatari delle redistribuzioni derivanti da strumenti per la perequazione territoriale»<sup>245</sup>. A tal proposito, nel corso del 2024 è stato approvato il Regolamento di articolazione e gestione del Fondo perequativo metropolitano, redatto ai sensi dell'art.11, comma 7, delle Norme di Attuazione del PTM milanese, nel quale si intravedono molte similitudini con il Fondo perequativo istituito a Bologna tre anni prima, descritto nei paragrafi precedenti. Si tratta chiaramente di uno strumento solidaristico, sebbene in questo caso ad adesione volontaria da parte dei comuni che può essere decisa anche in momenti successivi, a differenza del Fondo bolognese che nasce comprendendo già tutti i comuni del territorio. Il Fondo milanese si prefigge come a Bologna il finanziamento periodico (qui almeno con cadenza biennale) di Programmi di proposte di intervento, finalizzati all'attuazione delle Strategie Tematico-Territoriali Metropolitane (STTM) e di progettualità derivanti dal Piano Strategico Triennale del Territorio Metropolitano (PSTMM).

<sup>243</sup> Il PTM della Città metropolitana di Milano è stato approvato l'11 maggio 2021 con Delibera di Consiglio metropolitano n. 16, ha acquisito efficacia il 6 ottobre 2021 con la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia,

<sup>244</sup> Città metropolitana di Milano, PTM, 2021, Relazione generale, p. 58,

<sup>245</sup> Città metropolitana di Milano, PTM, cit., Norme di attuazione, art. 19,

Le STTM del PTM milanese hanno la peculiarità di avere sia contenuti precettivi a cui tutto il territorio deve adeguarsi, sia contenuti ulteriori a cui i comuni milanesi possono aderire volontariamente. Questa adesione comporta la partecipazione al Fondo perequativo metropolitano ma permette allo stesso tempo l'accesso a possibili interventi da finanziare con il Fondo stesso e l'ammissione a partenariati con la Città metropolitana nella partecipazione a bandi e nell'attivazione di interventi di rigenerazione urbana, oltre alla possibilità di scambiare quote di consumo di suolo<sup>246</sup>. Si evince la netta diversità rispetto al Fondo bolognese che, avendo natura obbligatoria, punta invece a evitare che i comuni che contribuiscono al Fondo perequativo si sovrappongano a quelli che ricevono le risorse tramite i Programmi metropolitani di rigenerazione. Tra le ulteriori differenze rilevanti le risorse del Fondo milanese - oltre ad essere costituite da quote di contributi straordinari, ulteriori entrate aggiuntive rispetto ai contributi costruttivi, somme corrisposte e prestazioni assunte dagli attori delle trasformazioni di interesse sovracomunale o metropolitano, ulteriori fonti finanziarie, tra cui anche eventuali fondi propri o derivanti da contributi o bandi di finanziamenti - possono derivare da conferimenti "in natura" tra cui beni immobili e diritti volumetrici, quote di consumo di suolo derivanti da previsioni urbanistiche limitative ulteriori rispetto al parametro vincolante previsto dal PTM, impegni irrevocabili volti a garantire piena effettività alle STTM. Nel corso del 2024 è stato pubblicato il primo Bando "New Generation Housing" finanziato con 7 milioni di euro del Fondo con l'obiettivo di garantire un'offerta di alloggi in locazione a canone inferiore a quello del mercato libero per giovani lavoratori, studenti e categorie fragili, non in grado di soddisfare i propri fabbisogni attraverso il libero mercato mediante la riqualificazione e la valorizzazione di cespiti del patrimonio edilizio pubblico o nella disponibilità pubblica dismessi o sottoutilizzati<sup>247</sup>.

### **ORMe: Officine per la Rigenerazione Metropolitana**

Tornando al caso bolognese, pare utile inquadrare meglio la *governance* di tutti i progetti e i programmi di rigenerazione urbana della Città metropolitana di Bologna finora descritti. Al fine di gestire le attività connesse con le strategie per la rigenerazione urbana a scala territoriale sono state istituite le Officine per la Rigenerazione Metropolitana (ORMe), nate dall' "Accordo attuativo della convenzione quadro per la collaborazione istituzionale fra Città Metropolitana, Comune di Bologna e Unioni di Comuni dell'area bolognese finalizzato a stabilire una collaborazione in materia di programmazione e progettazione degli interventi di

---

<sup>246</sup> Susi Botto I., *Dimensione metropolitana e governo del territorio. Spunti di riflessione dall'esperienza milanese* in "Urbanistica informazioni", n. 317, Settembre-Ottobre 2024, pp. 21-25,

<sup>247</sup> [https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/fondo\\_perequativo/bando\\_new\\_generation\\_housing/](https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/fondo_perequativo/bando_new_generation_housing/)

rigenerazione urbana” sottoscritto all’inizio del 2023 dalla Città metropolitana e dalle sette unioni di comuni del territorio metropolitano. Attualmente tale accordo non risulta ancora sottoscritto dal Comune di Bologna.

Le ORMe sono concepite come un luogo di coordinamento e confronto permanente tra gli uffici coinvolti nelle attività di rigenerazione urbana, incrementando le connessioni e le competenze multidisciplinari necessarie per portare a compimento i complessi processi di rigenerazione, dalla fase di progettazione alla concreta realizzazione. Le Officine sono composte da una struttura centrale, presso la Città metropolitana di Bologna, e da strutture locali, identificate nelle unioni di comuni, in entrambi i casi costituite da personale tecnico già in servizio presso gli enti all’interno degli uffici tecnici. Nello specifico, l’Officina centrale svolge una funzione di coordinamento rispetto alle sette unioni del territorio metropolitano, conducendo attività di analisi e ricerca sui temi della rigenerazione urbana e favorendo il confronto con i diversi attori coinvolti nel processo di rigenerazione; è inoltre responsabile dell’elaborazione e dell’aggiornamento degli strumenti a supporto della rigenerazione, quali ad esempio le Linee guida per i Programmi metropolitani di rigenerazione, del monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti e dell’organizzazione di attività di divulgazione sui temi della rigenerazione. Un ruolo cruciale dell’Officina centrale è il supporto fornito a unioni e comuni nella redazione di progetti e studi di fattibilità, oltre alla gestione dei programmi di interventi finanziati e da finanziare. Questo sostegno diretto è particolarmente prezioso per i comuni più piccoli, spesso alle prese con carenze croniche di personale e competenze specialistiche, e contribuisce a superare le disuguaglianze di capacità amministrative tra i diversi enti locali. Parallelamente, le officine locali individuano le aree nelle quali attivare progettualità di rigenerazione urbana, anche attraverso la ricognizione delle aree dismesse e le interlocuzioni con i soggetti portatori d’interesse; hanno anche il compito di progettare interventi di rigenerazione e, una volta ottenute le risorse necessarie, di provvedere alla loro realizzazione e gestione attraverso una forte sinergia con i soggetti attuatori, solitamente costituiti dai comuni afferenti alle unioni.

Come si evince dal primo report di attività delle ORMe, pubblicato a settembre 2024<sup>248</sup>, tra le attività svolte dalle Officine spiccano senza dubbio l’accompagnamento alla progettazione, la messa a punto e la gestione dei bandi all’interno dei Programmi metropolitani di rigenerazione già descritti, oltre alle attività di coordinamento e monitoraggio degli interventi finanziati con il PNRR (PINQuA e PUI) e degli ultimi interventi ancora in corso del Bando Periferie. Sommando le risorse “straordinarie” europee e nazionali e quelle “ordinarie” del Fondo perequativo metropolitano sono stati attivati 88 interventi di rigenerazione che

---

<sup>248</sup> Città metropolitana di Bologna, *Un anno di ORMe*, cit.

coprono 43 comuni sui 55 totali della Città metropolitana, per un valore di circa 256 milioni di euro. Di questi, 37 sono stati completati e 51 sono in fase di esecuzione<sup>249</sup>.

Oltre alle attività di progettazione già descritte, nel corso del 2024, la Città metropolitana ha affidato ulteriori due studi di fattibilità per individuare opportunità di rigenerazione urbana e preparare progetti per futuri finanziamenti, concentrandosi sulla valorizzazione delle reti ecologiche e del patrimonio storico. A tal fine, sono stati scelti i comuni di Budrio e Castiglione dei Pepoli per svolgere studi di fattibilità rispettivamente sull'area di Via Verdi-Ex lavatoio-Magazzino comunale e sul villaggio operaio di Ca' di Landino. Il lavoro, affidato a un gruppo di professionisti, è stato svolto in stretta collaborazione con la Città metropolitana e i comuni, garantendo un'ampia condivisione tecnica e politica. Questa progettazione preliminare ha permesso al Comune di Budrio di partecipare al Bando Rigenerazione urbana 2024 della Regione Emilia-Romagna, che mette a disposizione 24,5 milioni di euro, risultando fra gli interventi ammissibili in graduatoria<sup>250</sup>.

Un altro filone di attività delle ORMe è rivolto alla divulgazione e formazione: le ORMe sono state presentate a eventi nazionali come UrbanPromo, la cui attività sulla rigenerazione urbana ha ottenuto il Premio urbanistica 2025; hanno organizzato un convegno sul consumo di suolo e la rigenerazione urbana nel 2023; hanno anche offerto un percorso formativo di 5 moduli rivolto a tecnici e amministratori comunali, e delle unioni sui seguenti temi: diritto urbanistico, valutazioni economico-finanziarie per la rigenerazione urbana, il suolo come ecosistema essenziale, il progetto della rigenerazione urbana, mobilità sostenibile ed ecosistema urbano. Le attività formative e divulgative sulla rigenerazione urbana hanno avuto un particolare riscontro positivo da parte dei tecnici degli enti locali del territorio avendo visto un totale di circa 350 partecipanti, che hanno mostrato una forte esigenza rispetto all'acquisizione di nuove competenze per la gestione dei nuovi strumenti di pianificazione orientati alla contrattazione per la definizione degli interventi privati e alla gestione della progettazione e dell'attuazione degli interventi finanziati con risorse pubbliche. Ciò riflette la crescente necessità per gli operatori pubblici di avere un bagaglio culturale sempre più orientato verso un approccio progettuale multisettoriale e attento alle dinamiche di *governance* dei processi rigenerativi.

L'attività delle ORMe è costituita anche dal supporto ordinario degli uffici della Città metropolitana nella formazione dei Piani Urbanistici Generali (PUG) di Comuni e Unioni del territorio, oltre alla collaborazione con gli uffici della mobilità sostenibile sui temi che intersecano maggiormente la rigenerazione urbana, come il sostegno ai progetti di fattibilità

---

<sup>249</sup> ricognizione interna alla Città metropolitana aggiornata a luglio 2025,

<sup>250</sup> <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/qualita-urbana/misure-e-contributi/bandoru-24>

e all'attuazione dei Centri di mobilità.

Infine le ORMe prevedono attività di monitoraggio sulla rigenerazione urbana. L'osservatorio metropolitano del consumo di suolo raccoglie annualmente i dati ISPRA relativi al territorio bolognese, nonché l'ampliamento dei centri urbani dovuto all'attuazione delle previsioni urbanistiche dei piani vigenti (Territorio Urbano Consumato) e la quota di superficie territoriale consumabile ai sensi della LR 24/2017, pari al 3% della superficie del territorio urbanizzato (vedi capitolo 2.5). Nell'ambito della sperimentazione sui programmi metropolitani di rigenerazione effettuata sulla Valle del Reno nel 2020, la Città metropolitana di Bologna ha inoltre creato un servizio *webgis*, denominato "Mappabol"<sup>251</sup>, che offre una mappa interattiva di aree ed edifici dismessi nel territorio metropolitano, dettagliandone il tipo di proprietà, la descrizione, lo stato di rigenerazione e la data di aggiornamento della ricognizione, con immagini allegate ove disponibili. Questa mappatura, inizialmente effettuata sul territorio appenninico attraverso le segnalazioni dei comuni nella fase di sperimentazione, è attualmente incompleta e svolge la funzione di collettore dell'individuazione del dismesso nei PUG da parte dei Comuni, competenza a loro attribuita dalla legge urbanistica regionale. Data la scarsità di PUG approvati, l'assenza di segnalazioni da parte degli utenti e il potenziale numero molto elevato di edifici e aree dismessi in tutto il territorio metropolitano è in corso una revisione interna della piattaforma per chiarirne meglio gli obiettivi e valutare più attentamente quali tipologie di immobili dismessi possa avere rilevanza metropolitana o possa comunque più facilmente concorrere alla rigenerazione urbana alla scala dell'area vasta.

In proposito pare utile guardare a un'altra esperienza italiana che tenta di coniugare la pianificazione territoriale con la progettazione di interventi di rigenerazione urbana e un'attenta analisi delle aree maggiormente vocate a tal fine: quella della Città metropolitana di Firenze, che ha avviato il percorso di redazione del proprio Piano Territoriale Metropolitano giungendo attualmente all'adozione del PTM avvenuta in aprile 2024<sup>252</sup>. Il Piano riconosce tra le sue premesse l'importanza della gestione dei finanziamenti per la rigenerazione urbana del PNRR (PINQuA e PUI) e del precedente Bando Periferie - come già visto anche per Milano - arricchendo il ruolo della Città metropolitana nel coordinamento e selezione di progetti proponendo «un approccio di accountability fornendo regole basate sulla ragionevolezza, capaci di fornire criteri e parametri di qualità, in grado di aprire

<sup>251</sup> [https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Home\\_Page/dismesso](https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Home_Page/dismesso)

<sup>252</sup> La Città metropolitana di Firenze ha adottato il Piano Territoriale Metropolitano (PTM) con Deliberazione di Consiglio metropolitano n. 22 del 17 aprile 2024

possibilità, ma soprattutto di adattarsi a scenari incerti»<sup>253</sup>. Rispetto alla rigenerazione urbana il PTM fiorentino parte da un dettagliato censimento delle aree dismesse che si concentra sui cosiddetti *brownfields* rispetto ai quali vuole configurarsi come un “Progetto direttore per la riqualificazione integrata”, capace di andare oltre la semplice rigenerazione di un'area dismessa, considerando il suo ruolo all'interno di un processo di rigenerazione ambientale più ampio. Nella strategia 4 del PTM i *brownfields* sono i riferimenti degli spazi-opportunità per la rigenerazione, individuati congiuntamente ai progetti PNRR che costituiscono componenti strategiche<sup>254</sup>. La mappatura di questi luoghi e l'analisi della localizzazione dei progetti PNRR, sulla base della loro coerenza con le strategie metropolitane, ha portato all'individuazione di ambiti strategici di interesse metropolitano. Su queste aree sono state elaborate le “schede metaprogettuali”, un altro elemento molto interessante che accentua il carattere progettuale del piano, non così presente nel PTM bolognese. Queste schede affiancano le strategie generali del PTM della Città metropolitana di Firenze svolgendo un ruolo ordinatore, compositivo e di indirizzo per queste aree<sup>255</sup>. La dimensione territoriale della rigenerazione è quindi fortemente presente anche nelle intenzioni della pianificazione fiorentina, anche se rispetto a Milano e Bologna non viene previsto uno strumento specifico per la condivisione delle risorse e l'attuazione a livello sovracomunale di interventi di rigenerazione urbana. In attesa della versione approvata del PTM fiorentino, si deve rilevare che comunque nelle Norme di attuazione adottate, tra le politiche di perequazione territoriale promosse dal Piano, al primo posto viene elencata la rigenerazione di territori periferici, anche mettendo in atto specifici programmi metropolitani, aprendo quindi alla possibilità di mettere in atto simili strumenti<sup>256</sup>.

## Un primo bilancio

In un contesto italiano in cui, come si è visto, anche altre città metropolitane stanno sperimentando nuove forme della pianificazione che sono indirizzare sempre maggiormente alla produzione, gestione e messa a terra di progettualità per la rigenerazione urbana, in un notevole salto di scala dal piano sovracomunale all'intervento di riqualificazione di porzioni di tessuti urbani e di territorio, le esperienze portate avanti nel contesto delle ORMe bolognesi, in particolare quelle catalizzate dai significativi finanziamenti del PNRR, hanno permesso l'attivazione di processi concreti e coordinati tra molteplici enti e a scala sovracomunale.

---

<sup>253</sup> De Luca G., Pisano C., *Tra strategie e metaprogetti: la forma del Piano Territoriale Metropolitano di Firenze alla luce dei bandi PINQuA/PUI* in “Urbanistica Informazioni”, n. 308, 2023 pp. 54-59,

<sup>254</sup> Città metropolitana di Firenze, PTM, 2024 (adozione), Strategie di piano, pp. 12-13,

<sup>255</sup> De Luca G., Pisano C., *Tra strategie e metaprogetti*, cit.

<sup>256</sup> Città metropolitana di Firenze, PTM, cit., Norme di attuazione, art. 46,



Tra gli elementi positivi di questa sperimentazione c'è la forte connessione tra una presenza storicamente consolidata di strumenti di pianificazione territoriale e di processi di rigenerazione urbana già attivati nei contesti locali con il supporto metropolitano, facendo in modo che una buona parte delle risorse "straordinarie", in particolare del PNRR, atterrassero su processi già in corso e coerenti con l'assetto territoriale pianificato, come all'Osservanza di Imola o all'ex Alfa-Wassermann di Borgonuovo a Sasso Marconi. Inoltre è importante evidenziare come la messa in rete di interventi anche di dimensioni ridotte ne ha aumentato l'impatto territoriale e la rilevanza, garantendo la possibilità a territori storicamente al margine di ottenere finanziamenti nazionali in bandi competitivi, come accaduto con il PINQuA dell'Appennino bolognese. Queste risorse "straordinarie" hanno in sostanza costituito il volano per un importante avvio di numerosi interventi di rigenerazione, anche in comuni di dimensioni ridotte che non sarebbero mai riusciti a mettere a terra queste progettualità con forze proprie e che hanno anche avuto la possibilità di incrementare il patrimonio pubblico attraverso il finanziamento con risorse PNRR dell'acquisizione di aree degradate da rigenerare, come nel caso della Ex Cartiera di Marzabotto.

Senza dubbio un ruolo fondamentale che pone le basi per tutta l'attività delle ORMe descritta deriva dall'approvazione del PTM bolognese, che, sulla base degli indirizzi del PSM, ha efficacemente orientato l'azione pubblica verso precise strategie territorializzate di tutela del suolo e promozione della rigenerazione urbana. L'introduzione tramite il PTM di meccanismi stabili per la riproposizione periodica di programmi di intervento, come il Fondo Perequativo Metropolitano e i Programmi metropolitani di rigenerazione che perseguono l'equità territoriale favorendo le aree più fragili, rappresenta un aspetto particolarmente innovativo della pianificazione metropolitana e costituisce l'elemento centrale delle attività sulla rigenerazione urbana delle ORMe perché forniscono un orizzonte stabile di applicazione di queste strategie.

Alla risposta positiva da parte di unioni e comuni a queste sperimentazioni, da cui è emersa in particolare l'importanza di dotarsi di studi e progetti di fattibilità, cruciali per cogliere tutte le occasioni di finanziamento e garantire la realizzazione di quanto proposto, si contrappongono diverse sfide che la Città metropolitana di Bologna deve affrontare per consolidare e ampliare le pratiche di rigenerazione. Si evidenzia la transizione ancora incompiuta al nuovo assetto di pianificazione previsto dalla legge urbanistica regionale, con soltanto due PUG approvati, limitando la piena operatività del Fondo Perequativo, le cui risorse, sebbene in aumento, sono ancora esigue rispetto alle previsioni effettuate in fase di redazione del PTM. Da questo punto di vista si pone il tema della sostenibilità delle risorse

economiche per la rigenerazione urbana a trazione pubblica sul lungo periodo. Sebbene i Programmi metropolitani di rigenerazione forniscano un modello stabile in questo senso, gli interventi sono ancora limitati in relazione alle risorse disponibili visto l'importo di poco più di 2 milioni di euro per il primo Programma metropolitano di rigenerazione, di due ordini di grandezza inferiore rispetto agli oltre 200 milioni di euro ottenuti con risorse "straordinarie" nazionali ed europee dal 2016 al 2022, soprattutto grazie all'eccezionalità del PNRR. Per garantire continuità e maggiore efficacia, sarà necessario individuare ulteriori fonti di finanziamento, sia nazionali che europee, in aggiunta a quelle generate dal Fondo Perequativo. A questo proposito pare quindi sempre più necessario aumentare il coinvolgimento delle città metropolitane italiane, e più in generale delle aree metropolitane europee, nei processi decisionali e gestionali delle politiche di coesione che nelle programmazioni 2014-2020 e 2021-2027 non hanno visto un ruolo forte delle autorità metropolitane<sup>257</sup>. Sarebbe infatti auspicabile indirizzare parte delle risorse destinate alla coesione territoriale verso programmi già esistenti sui territori pensati proprio con la finalità di ridurre le disuguaglianze territoriali. Similmente, a livello nazionale, la mancanza di un quadro normativo specifico sulla rigenerazione urbana e sul consumo di suolo, rende l'attività della Città metropolitana di Bologna meno solida e maggiormente dipendente da scelte politiche locali e da eventuali modifiche normative regionali. Sebbene sia auspicabile la definizione di una normativa nazionale che tenga conto della necessità di risorse per stimolare la rigenerazione urbana pubblica bisogna comunque segnalare che il DDL sulla rigenerazione urbana presentato al Senato il 4 agosto 2025<sup>258</sup> non prevede alcun ruolo delle città metropolitane nella definizione della programmazione sulla rigenerazione urbana, non riconoscendo le varie esperienze emerse nel corso degli ultimi anni, tra cui quella della Città metropolitana di Bologna oggetto della presente ricerca.

Inoltre, nell'esperienza bolognese è emersa la necessità di rafforzare le competenze all'interno delle amministrazioni pubbliche, in particolare verso campi d'azione che prima erano separati dalla pianificazione, più vicini alle esigenze progettuali e meramente esecutive degli interventi delle opere pubbliche. Ciò è fondamentale per garantire una maggiore efficacia nell'attuazione degli interventi, soprattutto a supporto dei comuni più piccoli, che spesso soffrono di una cronica carenza di personale. Specularmente rimane invece aperta la questione del rapporto tra il livello metropolitano e il comune capoluogo, che non ha preso parte all'esperienza di ORMe e, ad eccezione dei casi in cui non era possibile fare altrimenti come per il PUI, ha gestito in maniera autonoma e parallela la

<sup>257</sup> Cotella G., *Governance metropolitana e politica di coesione. Evidenze e prospettive* in "Territorio", n. 106, 2023, pp. 40-46

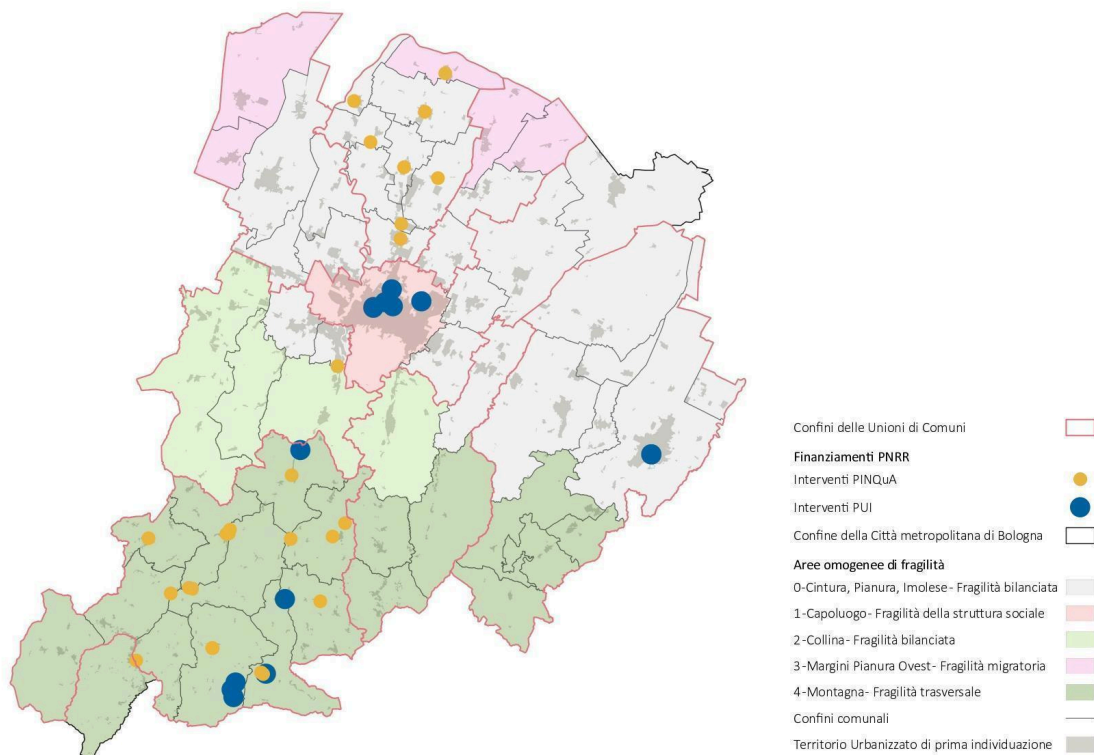
<sup>258</sup> <https://www.senato.it/show-doc?leg=19&tipodoc=EMENDC&id=1472852&idoggetto=1423457>

programmazione degli interventi pubblici di rigenerazione urbana.

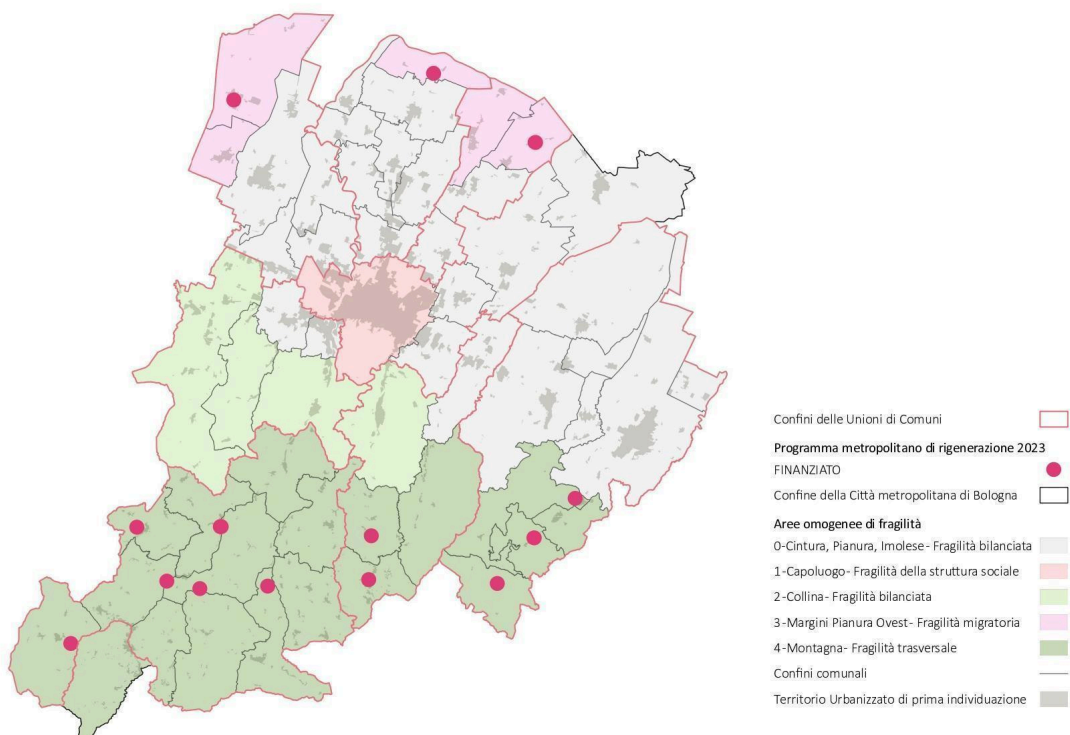
In sintesi l'esperienza delle ORMe a Bologna dimostra in modo eloquente che la rigenerazione urbana, intesa come risposta congiunta al consumo di suolo e alle fragilità territoriali, è un'impresa complessa ma assolutamente necessaria per affrontare le sfide della sostenibilità ambientale, sociale ed economica che oggi caratterizzano il governo del territorio. Un approccio di scala più ampia, che trascende i confini comunali, si rivela più efficace nel rispondere all'esigenza di coesione dei territori metropolitani, fornendo un ventaglio più ampio di soluzioni basate sui luoghi specifici all'interno di un quadro di pianificazione consolidato. Questo approccio, al netto dei limiti nel rapporto con il comune capoluogo e di alcune difficoltà nell'attuazione di interventi complessi da parte di comuni minori, evidenzia come il successo della rigenerazione non dipenda solo da investimenti finanziari in progetti fisici, ma debba essere assicurato anche attraverso un coordinamento costante e il rafforzamento delle strutture tecnico-amministrative dedicate all'interno degli enti locali, fondamentali per massimizzare risorse, sinergie e competenze. Queste innovazioni non sono una semplice modifica delle attività, ma una ridefinizione fondamentale del ruolo dell'ente metropolitano, che da organo di supervisione si trasforma in uno degli attori negli interventi di rigenerazione urbana<sup>259</sup>.

---

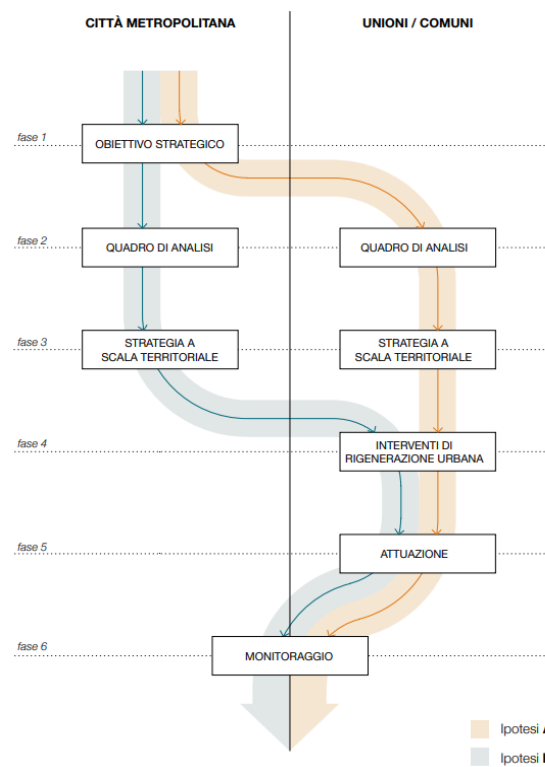
<sup>259</sup> Bernardi S., Delpiano A., Ricci M., Selmi F., *Dal PNRR agli strumenti della Città metropolitana di Bologna per la rigenerazione urbana* in "Territorio", n. 106, 2023, pp. 64-70



Localizzazione degli interventi PINQuA (in giallo) e PUI (in blu) nel territorio metropolitano bolognese con evidenziate le aree di fragilità individuate dal PTM.  
Elaborazione dell'autore.



Localizzazione degli interventi del Programma metropolitano di rigenerazione 2023 della Città metropolitana di Bologna con evidenziate le aree di fragilità individuate dal PTM.  
Elaborazione dell'autore.

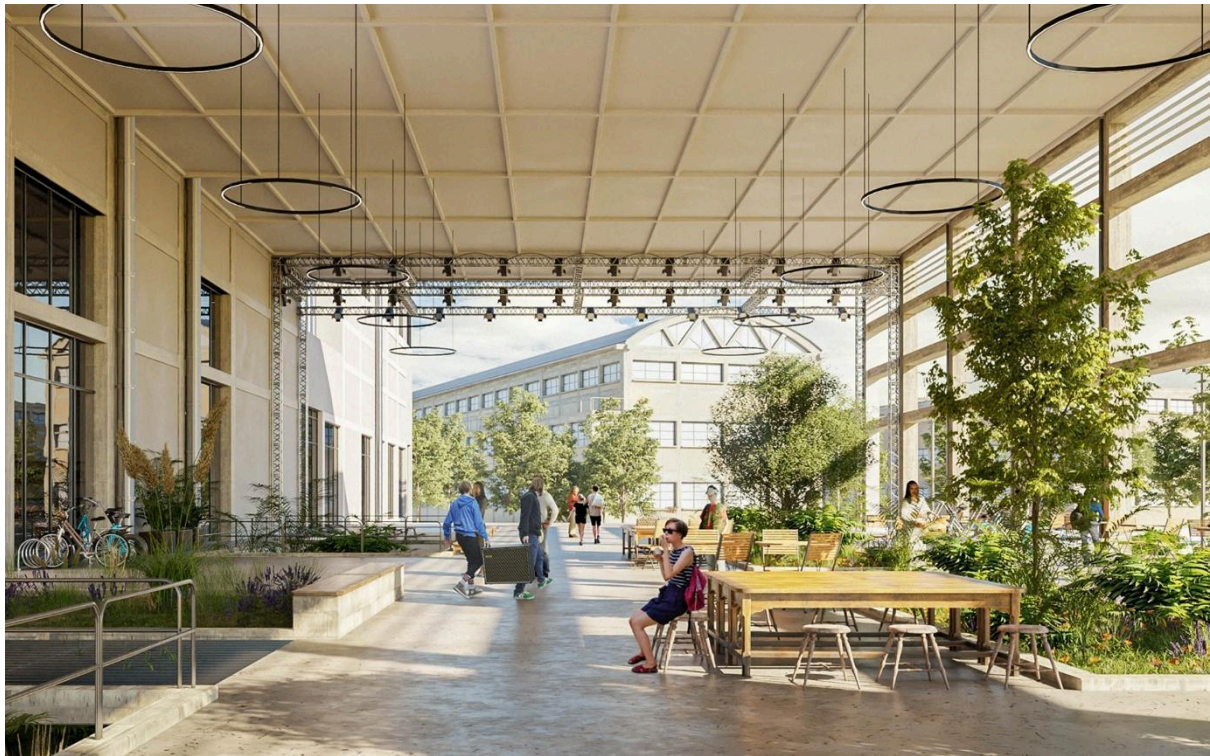


Schema delle ipotesi possibili per il processo di composizione dei programmi. Fonte: Città metropolitana di Bologna, *Linee Guida per i Programmi metropolitani di rigenerazione*, p. 21



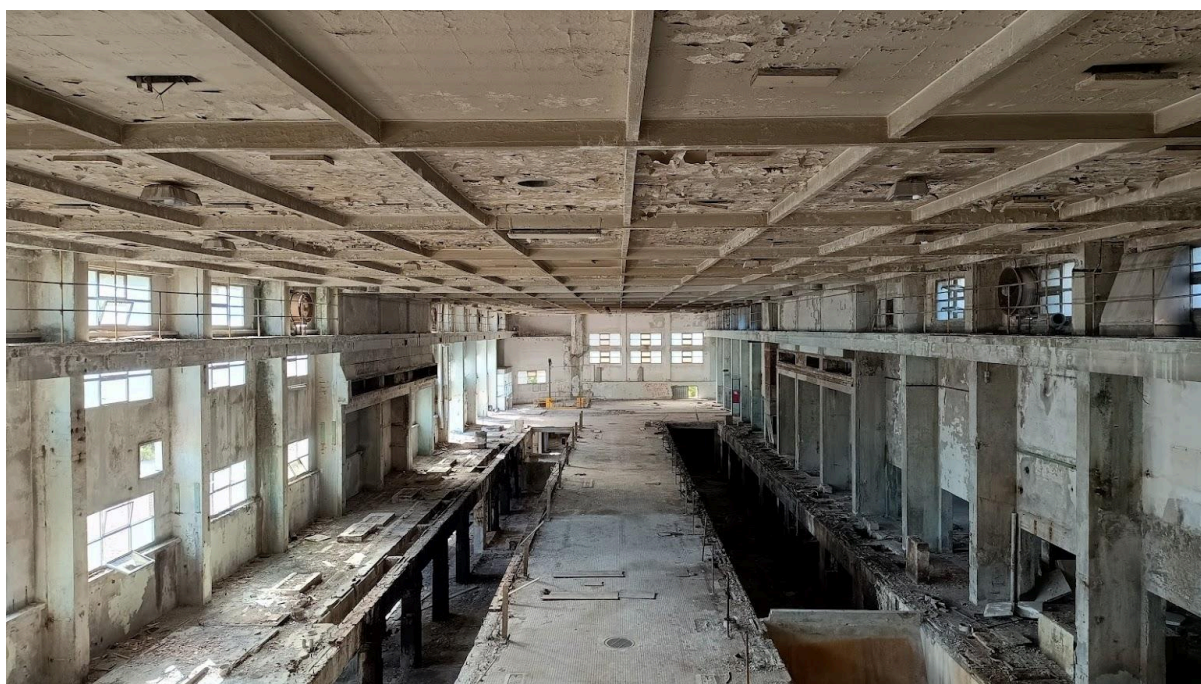
Masterplan dell'area ex Alfa Wassermann redatto nel 2021. Elaborazione di Ciclostile Architettura e Area Proxima su incarico della Città metropolitana di Bologna





Render del progetto vincitore del concorso internazionale di architettura per l'ex Cartiera Burgo di Marzabotto, redatto dal Raggruppamento Temporaneo di Professionisti formato da: Baustudio srl, Marchingegno, Tracce - Architettura e ingegneria, MEP studio, Elena Vincenzi, Daniele Franchini, Stacab, Sara Gotti, Luca Monti, Gruppo EDEN srls, Matteo Palmieri e Carlo Bergonzini.  
Fonte: <https://excartieramarzabotto.it/>





Vista di uno degli ambienti della Ex Cartiera destinato a diventare “podio coperto” dal progetto di rigenerazione. In alto prima dell’inizio dei lavori nel 2023 e in basso durante i cantieri nel 2025.  
Foto dell'autore



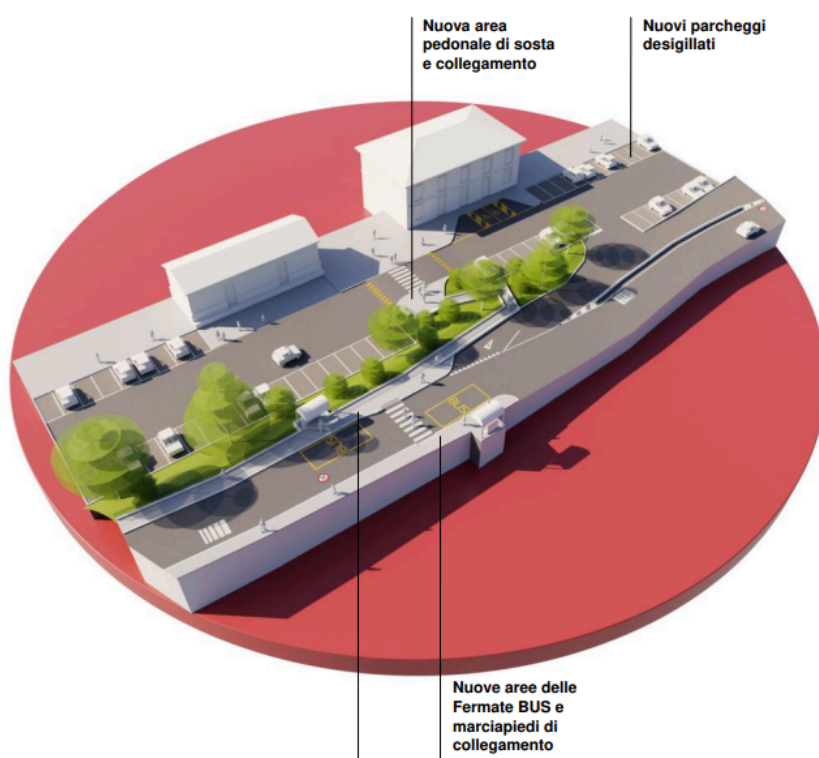


Tavola illustrativa del progetto relativo alla scuola di San Gabriele nel Comune di Baricella finanziato dal Programma metropolitano di rigenerazione 2023. Elaborazione di ABC Studio.



Intervento di rigenerazione della piscina comunale di Castel D'Aiano finanziato dal Programma metropolitano di rigenerazione 2023. Foto del Comune di Castel D'Aiano





Progetti per interventi di rigenerazione urbana e sicurezza stradale la cui redazione è stata finanziata dalla Città metropolitana di Bologna nel 2024. In alto progetto per l'Unione Reno Lavino Samoggia, in basso per l'Unione Appennino Bolognese. Elaborazioni a cura rispettivamente di Studio Pervinca e Arch. Erica Pè.

## 4. CONCLUSIONI

La presente ricerca di Dottorato ha portato a una serie di risultati originali sul tema della pianificazione di area vasta in Italia e sulle politiche di rigenerazione urbana, attraverso l'analisi del caso studio di Bologna. Grazie all'analisi da un lato dell'evoluzione degli strumenti di pianificazione dell'area vasta bolognese dagli anni Sessanta a oggi, dall'altro delle esperienze attuative di programmazione di interventi rigenerazione urbana a scala territoriale dell'ultimo decennio portate avanti dalla Città metropolitana di Bologna, si sono evidenziati gli elementi di continuità e discontinuità e le innovazioni nello sviluppo storico di questi strumenti identificandone, per quanto possibile, gli esiti sul territorio.

La scelta di concentrare l'attenzione sull'area vasta bolognese, alla luce delle ragioni evidenziate nell'Introduzione, e di analizzare anche esperienze molto recenti e spesso ancora in corso ha costituito al tempo stesso un'opportunità e un limite: un'opportunità, perché si è potuto ricostruire in maniera completa e approfondita l'evoluzione di queste esperienze, grazie anche all'opportunità unica di avere un punto di vista "interno" alle vicende analizzate; un limite, perché concentrandosi su un caso studio definito, pur nel confronto con altri due casi significativi come Milano e Firenze, non consente di avere un quadro complessivo a livello nazionale, lasciando aperte ulteriori possibilità di approfondimento e sviluppo.

Le raccomandazioni operative che emergono dalla ricerca possono però costituire un utile contributo per tutte le istituzioni metropolitane che affrontano le stesse sfide dell'area vasta bolognese, tenendo in considerazione i possibili scenari che si apriranno nei prossimi anni in termini di consolidamento della pianificazione e programmazione della rigenerazione urbana a scala metropolitana in relazione alle fragilità territoriali, ai sistemi di governance e alla stabilità delle risorse finanziarie, in un contesto successivo alla chiusura del PNRR.

Si evidenziano qui di seguito i principali elementi di interesse e originalità emersi dalla ricerca, e le prospettive che aprono sia nell'ambito degli studi accademici che in quello degli interventi operativi.

### **Continuità, discontinuità e innovazioni dell'evoluzione della pianificazione di area vasta bolognese**

La ricerca ha analizzato l'evoluzione degli strumenti di pianificazione di area vasta nel territorio bolognese, selezionato come caso studio esemplare che ha attraversato tutte le fasi storiche italiane della pianificazione (comprensoriale, provinciale e poi metropolitana) nel

panorama nazionale, cercando di comprendere le caratteristiche generali dei diversi piani evidenziandone le diverse forme, ambito di applicazione, strutture, contenuti strategici, normativi e risultati. In particolare, l'analisi ha puntato a evidenziare come e con quale livello di efficacia siano state messe in campo scelte di pianificazione per la qualificazione dei tessuti urbani esistenti o, come possiamo definirla oggi, per la rigenerazione urbana e territoriale.

Da questa ricostruzione è emerso come i piani bolognesi abbiano progressivamente aumentato la complessità ed efficacia parallelamente al riconoscimento normativo degli strumenti di pianificazione di area vasta e all'attribuzione di questa competenza a istituzioni ben definite (la Provincia e la Città metropolitana) dopo le esperienze travagliate nell'ambito dei comprensori. Si parte infatti dai primi due piani redatti fra gli anni Sessanta e Ottanta, PIC (Piano Intercomunale) e PUI '84 (Piano Urbanistico Intercomunale), che potrebbero essere definiti "a scomparsa" per la loro natura basata su accordi tra diversi comuni del comprensorio bolognese e sul fatto che la loro parziale attuazione deriva esclusivamente dalle contingenze politico-tecniche dei rispettivi contesti. Il PIC, con la presenza dell'ufficio Piano Intercomunale e un'alta coesione politica dei comuni coinvolti, ha sortito effetti concreti visibili nei PRG comunali che, sebbene non siano riusciti a garantire ruoli differenziati per i vari territori e a fornire una risposta soddisfacente sulla mobilità metropolitana, hanno garantito ampie dotazioni territoriali e contrastato il fenomeno della rendita fondiaria con le "minime previsioni", anche grazie al ruolo di primo piano di una figura tecnico-politica come quella di Giuseppe Campos Venuti. Il PUI '84, pur introducendo una nuova attenzione ai temi ambientali e un tentativo di coordinare lo sviluppo urbano limitato agli spazi interstiziali con sistemi di mobilità sostenibile, ha dispiegato effetti limitati alla redazione del piano urbanistico generale del capoluogo, che ha a sua volta sofferto di modifiche in fase di approvazione allontanandolo dalle finalità delle strategie sovracomunali e della mancata attuazione dei progetti di trasporto pubblico.

Il primo piano di area vasta bolognese redatto sulla base di un compito attribuito dalla normativa regionale è il PTI (Piano Territoriale Infraregionale) negli anni Novanta, che mostra l'evoluzione verso piani più strutturati ed estesi a un'area che supera i limiti del comprensorio attorno al centro urbano: questo ha permesso strategie differenziate sui tre sistemi territoriali individuati - ambientale, insediativo e della mobilità - che però non hanno avuto efficacia a causa soprattutto del mutevole contesto normativo e istituzionale. Infatti all'approvazione del PTI, le norme nazionali e regionali prevedevano già la formazione del nuovo PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale), che diventa per Bologna il piano di area vasta più corposo prodotto fino ad oggi, con un apparato conoscitivo

strutturato e una normativa dettagliata che agisce anche come collettore della pianificazione di settore. Il piano interessa per la prima volta tutto il territorio provinciale ed è trasversale a molteplici temi territoriali afferenti ai sistemi già messi a punto nel PTI, dotandosi inoltre di alcuni efficaci strumenti di attuazione, come gli Accordi territoriali. Se il PTCP è quindi uno strumento di pianificazione “compiuto” per la Provincia di Bologna all’inizio degli anni Duemila, con la capacità di produrre scelte rilevanti sull’assetto territoriale delle infrastrutture e dei poli sovracomunali – anche grazie al peso istituzionale della Provincia in quel momento storico e al ruolo della stessa nella valutazione dei piani urbanistici comunali – il recente PTM (Piano Territoriale Metropolitano) raccoglie nuovi compiti in quanto piano della neonata Città metropolitana, con un ruolo ridimensionato sulla base del principio di competenza introdotto dalla normativa regionale in favore degli strumenti di settore come su molti temi ambientali, ma con competenze rafforzate sulla perequazione territoriale e sul territorio rurale. Questo ha consentito di fare scelte molto nette, orientate al contrasto della dispersione insediativa e alla tutela degli ecosistemi. Inoltre la ricerca ha fatto emergere una delle più rilevanti innovazioni introdotte dal PTM: la predisposizione di strumenti finanziari e di programmazione dedicati alla rigenerazione urbana, sebbene questo tema non fosse esplicitamente previsto come elemento proprio della nuova pianificazione metropolitana dalla normativa. Ciò è stato possibile introducendo un nuovo approccio attuativo assente in precedenza, senza la mediazione necessaria degli strumenti di pianificazione comunali, attraverso la coniugazione della rigenerazione urbana con la perequazione territoriale, per coinvolgere effettivamente l’intero territorio metropolitano, rafforzando in questo modo il nuovo ruolo dell’istituzione metropolitana di ente federante.

Nel ricostruire per la prima volta in maniera organica le tappe storiche della pianificazione di area vasta a Bologna sono emersi una serie di temi ricorrenti: il policentrismo del sistema insediativo da rafforzare per contrastare gli effetti negativi della concentrazione di funzioni e risorse nelle aree centrali o più attrattive, anche attraverso la gestione e l’orientamento di quegli oggetti di rilevanza sovracomunale; la perequazione territoriale per affrontare le disuguaglianze dell’area metropolitana; che ha vissuto una sperimentazione con i primi strumenti volontari del PTCP fino all’istituzione del primo Fondo perequativo metropolitano in Italia con il PTM; la ricerca di progetti adatti a sviluppare un sistema di mobilità sostenibile per l’area metropolitana, che per lungo tempo è stata considerata un “sentiero interrotto” della pianificazione di area vasta bolognese; l’attenzione gradualmente crescente alle questioni ambientali, che parte da una tutela del territorio attraverso l’attenzione per caratteri settoriali come la tutela delle acque o il rischio idrogeologico, fino alla valorizzazione dei servizi ecosistemici e soprattutto alla limitazione del consumo di suolo.

Dall'analisi degli strumenti di pianificazione si evince che la rigenerazione urbana e territoriale, trattandosi di un concetto relativamente recente, non ha avuto un ruolo significativo negli strumenti precedenti al PTM, elemento che evidenzia la portata innovativa del più recente piano di area vasta bolognese in tema di rigenerazione urbana, con strumenti attuativi che non hanno precedenti in questa forma. Tuttavia si intravede nei diversi piani che si sono succeduti, con le dovute attenzioni nella lettura delle strategie territoriali rispetto ai contesti storici in cui si sono sviluppate, un'attenzione costante ai tessuti urbani esistenti che è aumentata e si è affinata nel corso dei decenni.

Se già il PIC individua delle “zone urbanizzate da razionalizzare” all'interno del nucleo urbano centrale fornendo anche alcune indicazioni per innalzare gli standard urbanisti dei tessuti urbani esistenti del capoluogo, il PUI '84 si concentra per la prima volta su indicazioni spazializzate per l'espansione urbana in coerenza con il trasporto pubblico di progetto, indirizzandola verso gli spazi interstiziali. Il tema della riqualificazione urbana viene reso esplicito nel PTI all'interno degli indirizzi per il sistema insediativo, dove il piano individua alcune “opportunità” strategiche per la riqualificazione dello stesso sistema, spesso associate a oggetti classificati come “insediamenti defunzionalizzati o di prossima defunzionalizzazione”, tentando una strategia territorializzata che guarda alle aree esistenti valicando i confini del capoluogo. Il PTCP contiene ulteriori indirizzi in materia di riqualificazione urbana, con un apparato normativo più strutturato che rimane però molto generico, visto che nella ripartizione dei compiti dei vari livelli di pianificazione è chiaro che di riqualificazione devono occuparsi i piani comunali. Soltanto con il PTM, sebbene anche in questo caso la normativa regionale non abbia assegnato esplicitamente la competenza al livello metropolitano, la rigenerazione urbana assume un ruolo di rilievo nello strumento di pianificazione di area vasta. In attuazione delle strategie dichiarate nel PSM (Piano Strategico Metropolitano), il nuovo piano territoriale coniuga la rigenerazione con la perequazione territoriale, dando corpo a strumenti operativi per attuare la rigenerazione alla scala dell'area vasta contrastando allo stesso tempo le disuguaglianze territoriali. La nuova rigenerazione territoriale concepita dal PTM è fatta di reti di interventi costruiti attraverso appositi Programmi metropolitani di rigenerazione attenti alle fragilità locali e finanziati dalle risorse dei territori più attrattivi con il Fondo perequativo metropolitano, due elementi estremamente innovativi nel panorama italiano. In questo caso è assente l'individuazione di aree dove intervenire in questo senso, perché viene invece messo a punto un meccanismo operativo che di volta in volta può agire su diverse parti della Città metropolitana, privilegiando quelle più fragili.

Nel ricostruire questa storia, sono emersi sia elementi di successo che criticità persistenti

nell'evoluzione della pianificazione di area vasta bolognese, e dall'analisi dei vari modelli emerge un chiaro nodo irrisolto: la generale bassa efficacia degli indirizzi sulla qualificazione dei tessuti urbani esistenti. Sono le valutazioni stesse dei piani a notare scarsi effetti sulla riqualificazione dell'esistente e contestualmente sul contrasto all'espansione urbana, come lo Schema direttore metropolitano del 1998 che contiene al suo interno un primo bilancio delle politiche del PTI, o il bilancio del PTCP redatto dalla Provincia nel 2012 i cui esiti vengono sostanzialmente confermati nel quadro conoscitivo del PTM nel 2021. Gli indirizzi dei piani sulla riqualificazione urbana non hanno sortito effetti significativi sulla trasformazione di numerosi ambiti dismessi o degradati e sul contrasto al consumo di suolo, che, sebbene a ritmi minori, continua ad aumentare nel territorio bolognese. Questo è in gran parte dovuto alla esclusiva responsabilizzazione dei singoli piani comunali sul tema e alla contemporanea assenza di una regia di scala sovracomunale sulla rigenerazione urbana di matrice pubblica che comincia e emergere soltanto negli ultimissimi anni, grazie a risorse straordinarie nazionali ed europee e a nuovi strumenti introdotti con il PTM.

### **L'attuazione della rigenerazione urbana e il contrasto alle disuguaglianze nell'area metropolitana bolognese: primi risultati della nuova pianificazione di area vasta**

In questo contesto si pone la grande sfida della messa a terra di questi strumenti nel contesto nazionale profondamente segnato dall'avvento del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) nel 2021. Pertanto l'analisi si è orientata – anche attraverso il punto di vista di chi scrive, interno alla Città metropolitana di Bologna – verso queste esperienze innovative, mettendole in relazione alla questione della fragilità territoriale nel contesto nazionale. I programmi di rigenerazione della Città metropolitana negli ultimi dieci anni possono essere osservati in due raggruppamenti distinti: quelli finanziati con risorse “straordinarie” di provenienza nazionale (il Bando Periferie del 2016) ed europea (il PINQuA e il PUI nel 2021 e 2022, due investimenti parte del PNRR); quelli finanziati da risorse “ordinarie” derivanti dal Fondo perequativo metropolitano (Programmi metropolitani di rigenerazione, approvati per la prima volta nel 2023). I primi hanno avuto indubbiamente il merito di permettere la sperimentazione di azioni sulla rigenerazione urbana da parte dell'istituzione metropolitana, anticipando e contribuendo alla formazione dei secondi. Tuttavia i programmi “straordinari”, per definizione, sono episodici e non possono garantire la continuità del lavoro sulla rigenerazione territoriale, al contrario dei programmi metropolitani “ordinari” introdotti dal PTM e già entrati in funzione con primi risultati soddisfacenti. Dall'analisi emerge però anche il fatto che le risorse “ordinarie” sono nettamente inferiori rispetto ai finanziamenti nazionali sommati a quelli europei erogati con il

PNRR: per ridurre questo gap, la prospettiva è quella di un incremento delle risorse del Fondo perequativo in vista dell'approvazione e attuazione di nuovi PUG e di insediamenti di rilievo metropolitano. Rimane aperta la domanda se nei prossimi anni queste risorse potranno essere sufficienti per fare in modo che gli interventi abbiano un effettivo impatto sui territori in cui ricadono.

Queste considerazioni hanno fatto emergere nella presente ricerca un altro interrogativo: qual è l'efficacia di questo tipo di programmi nel contrastare le fragilità territoriali? Sono stati dunque analizzati alcuni indicatori sintetici delle fragilità e delle vulnerabilità, utilizzati per la distribuzione delle risorse dei PUI (indice nazionale IVSM) o parte dei criteri di valutazione per la composizione dei Programmi metropolitani bolognesi (indicatore metropolitano sintetico di fragilità). Sebbene questi indicatori siano utili per orientare le politiche, non consentono di catturare la molteplicità delle fragilità territoriali. La tendenza a utilizzare un unico valore numerico a scala comunale non è in grado di riflettere la complessità dei territori, non fornendo una valutazione sufficientemente discreta per le aree più bisognose di interventi pubblici. Rispetto ai risultati dei Programmi metropolitani di rigenerazione bolognesi è prematuro effettuare valutazioni, visto che il primo e unico programma è stato approvato nel 2023, ma si può già ora mettere in evidenza che il tema della fragilità è rilevante nella selezione delle proposte, con un valore pari alla metà del punteggio nella valutazione interna al bando per la composizione del programma: in questo modo si tenta di garantire l'effetto perequativo del Fondo, evitando che le risorse provenienti da trasformazioni urbanistiche su insediamenti attrattivi di rilievo metropolitano ritornino sugli stessi territori comunali. Questo aspetto caratterizza il Fondo bolognese distinguendolo dall'unico altro Fondo perequativo italiano, approvato dalla Città metropolitana di Milano nell'ambito del proprio PTM, che è invece uno strumento volontaristico dove l'adesione comporta l'onere di contribuzione ma allo stesso tempo la possibilità di ricevere fondi per la rigenerazione. Tuttavia la concentrazione degli interventi dei Programmi metropolitani di rigenerazione metropolitana in pochi comuni ritenuti fragili dal PTM bolognese è un rischio che si intravede e sarà necessario valutare un approccio conoscitivo più ampio sulla fragilità.

Al netto degli aspetti positivi e dei limiti evidenziati, si può affermare al termine della ricerca che la sperimentazione della Città metropolitana di Bologna sulla rigenerazione territoriale ha aperto un campo di azione completamente nuovo per i piani di area vasta in Italia: al PTM viene affidato un compito che supera il tradizionale percorso dei vari livelli della pianificazione, con indirizzi dei piani territoriali che devono essere declinati nei piani urbanistici e poi attuati attraverso strumenti attuativi o programmi di opere pubbliche. Il PTM e i suoi diretti strumenti attuativi, costituiti anche da programmi di intervento, hanno



proiettato la Città metropolitana di Bologna verso un ruolo di soggetto attivo nella programmazione e attuazione della rigenerazione territoriale, superando il tradizionale ruolo di mero coordinamento e valutazione della pianificazione comunale. Questo ha permesso di attuare previsioni di trasformazione di aree dismesse presenti nei piani di area vasta da decenni, cogliendo l'occasione dei finanziamenti "straordinari" grazie a obiettivi chiari presenti negli strumenti di pianificazione. A tale proposito è emersa la necessità per gli strumenti della Città metropolitana di Bologna di approfondire l'analisi dei territori con mappature e schede, proseguendo il lavoro fatto parzialmente dal PTI sulle aree da rigenerare strategiche a livello metropolitano, considerando come esempio virtuoso le "schede metaprogettuali" contenute nel PTM della Città metropolitana di Firenze in fase di approvazione.

Nell'ambito degli strumenti operativi per la rigenerazione territoriale della Città metropolitana di Bologna la ricerca ha analizzato in particolare la struttura di *governance*. Anche in questo caso è emerso un approccio innovativo con l'istituzione delle Officine per la Rigenerazione Metropolitana (ORMe), attraverso cui la Città metropolitana di Bologna e sette unioni di comuni coordinano i numerosi progetti di rigenerazione urbana a livello metropolitano. Questa struttura che si appoggia sugli uffici tecnici esistenti funge da luogo di confronto all'interno della quale si sviluppano diverse attività tutte finalizzate a migliorare il processo della rigenerazione urbana, dalla sua pianificazione, attraverso la progettazione, fino alla sua realizzazione, supportando soprattutto le unioni e i comuni con strutture tecniche più sfornite, non dimenticando l'importanza della formazione continua dei funzionari a tutti i livelli. Alcune condizioni che attualmente limitano l'efficacia delle ORMe sono la mancata collaborazione tra Città metropolitana e comune capoluogo insieme all'assenza di personale dedicato, dovendo fare affidamento su funzionari che affiancano questo impegno alle attività ordinarie nei vari enti locali, dal livello metropolitano a quello comunale.

### **Scenari futuri e potenziali sviluppi**

I risultati della ricerca, inclusa un'inedita opera di schedatura e parziale digitalizzazione dei piani di area vasta bolognesi, pone le basi per uno studio sistematico della storia dei piani territoriali nell'area metropolitana bolognese che potrà essere ulteriormente approfondito per cogliere ulteriori aspetti di contesto socio-economico e istituzionale nonché di contenuto di maggior dettaglio dei piani, valutando più attentamente l'andamento e gli esiti di quei "temi ricorrenti" individuati o di ulteriori argomenti settoriali.

Il primo bilancio effettuato in relazione agli strumenti attuativi della rigenerazione urbana messi in campo dalla Città metropolitana, a partire dalla sperimentazione del Bando Periferie

fino alla messa a terra dei Programmi metropolitani di rigenerazione come politica ordinaria diffusa sull'area metropolitana nelle zone che presentano maggiori fragilità territoriali, non può che essere parziale, trattandosi di programmi non ancora conclusi e che non hanno nemmeno dieci anni di vita. Sarà dunque utile tornare a valutare – a partire dai risultati qui raggiunti – le stesse esperienze operative, sia nell'ambito dei finanziamenti nazionali ed europei, con particolare attenzione per il PNRR che ha coinvolto l'intero sistema territoriale nazionale, che degli strumenti e delle risorse ordinarie della Città metropolitana di Bologna, per confrontarli tra loro con maggiori dati sui risultati degli interventi, le tempistiche di attuazione e un quadro più completo di effetti positivi e criticità emerse.

L'analisi del caso bolognese, pur contestualizzato nella più generale evoluzione normativa e istituzionale in Italia del dopoguerra e nel recente dibattito accademico sui temi della rigenerazione urbana e delle disuguaglianze territoriali, porta ovviamente a risultati parziali e locali. Perciò, al netto dei confronti qui operati in specifici ambiti tematici con le due città metropolitane di Milano e Firenze – che per vicinanza geografica, condizioni socio-economiche e di stato di avanzamento nella pianificazione metropolitana sono i più simili al caso bolognese – la ricerca certamente potrà ampliarsi, a partire dai risultati ottenuti, per continuare a indagare ulteriori casi di pianificazione di area vasta delle aree metropolitane italiane, permettendo di ricostruire – pur nelle specificità e diversità dei singoli casi – un quadro organico e completo dal punto di vista metodologico e operativo.

Alla luce di questi risultati della ricerca ci si è domandato quali potranno essere gli scenari futuri nella pianificazione di area vasta, a partire dal caso bolognese. Con la conclusione del PNRR, l'attuazione dei Programmi metropolitani di rigenerazione e il corretto funzionamento del Fondo perequativo metropolitano saranno cruciali per garantire la continuità del sostegno pubblico e trasformare la rigenerazione da azione episodica a prassi ordinaria e permanente della pianificazione metropolitana. In particolare, è emersa la necessità di una serie di azioni per attuare questo scenario: affinare gli strumenti di analisi delle fragilità per ottenere indicatori più discreti e utili, capaci di orientare l'intervento sulle molteplici fragilità dei territori; approfondire la conoscenza degli oggetti che possono avere un rilievo metropolitano nella rigenerazione territoriale; prevedere la possibilità che il Fondo perequativo possa attingere a ulteriori risorse anche di provenienza nazionale ed europea in un assetto più stabile; mettere a punto modalità di valutazione degli effetti dei programmi di rigenerazione attuati per poter mettere in campo modifiche o miglioramenti agli strumenti esistenti. Tutto questo, per avere un impatto effettivo sul territorio, dovrà però poggiare su una struttura di *governance* pienamente funzionante, superando gli attuali limiti sulla dotazione di personale dedicato per le ORMe e con un maggiore coinvolgimento del

capoluogo. Più in generale, appare imprescindibile un rafforzamento del ruolo istituzionale della Città metropolitana per guidare questa politica pubblica, rispetto a cui però i segnali non sono confortanti, come viene anche evidenziato nell'intervista in appendice.

Concludendo, l'esperienza dell'area metropolitana bolognese, con le sue innovazioni e i suoi limiti, può portare un contributo metodologico significativo alla discussione sull'evoluzione della pianificazione di area vasta, nell'ottica di nuove politiche pubbliche con nuovi strumenti per la rigenerazione urbana e territoriale attenti al coinvolgimento degli attori locali, ponendo al centro la coesione territoriale insieme alla connessione tra pianificazione, qualità progettuale e attuazione degli interventi, come elementi decisivi per territori più equi e vivibili; ricordando che i "luoghi che non contano", ovvero quei territori meno attrattivi che vengono lasciati indietro e abbandonati dall'azione pubblica, prima o poi si "vendicano" rivolgendosi ai populismi e a proposte politiche potenzialmente ancora più dannose rispetto alle disuguaglianze esistenti, come evidenzia nei suoi studi di geografia economica Andrés Rodríguez-Pose<sup>260</sup>.

---

<sup>260</sup> Rodríguez-Pose A. *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)* in "Cambridge Journal of Regions, Economy and Society", 11 (1), 2017, pp. 189-209



## 5. APPARATI

### 5.1 Intervista ad Alessandro Delpiano

8 ottobre 2025

**Alessandro Delpiano**, nato nel 1969, si laurea a Bologna nel 1996 in Ingegneria Civile. Da subito inizia ad occuparsi di pianificazione territoriale, urbanistica e della mobilità. Dal 2005 è il Direttore del Settore Pianificazione Territoriale della Città Metropolitana di Bologna, per la quale ha diretto il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS), il primo Piano Strategico (PSM) e il Piano Territoriale Metropolitano (PTM). È stato consulente della Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture, curando fra le varie cose la parte del trasporto pubblico del DEF 2017. È membro della commissione nazionale sui PUMS. Ha svolto funzioni di general manager di progetti europei in relazione a aeroporti e ferrovie. È stato consulente di numerose istituzioni nazionali e locali. È docente presso il Master in Desarrollo Urbano della Università Politecnica di Barcellona. Ha svolto attività di docenza presso atenei italiani (Bologna, Ferrara, Napoli, Roma) e stranieri, Barcellona (Spagna), Cornell (NY-USA), Grenoble (Francia). È stato membro del Consiglio Nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. Oggi è nel consiglio direttivo nazionale della Società Italiana Politiche dei Trasporti. È autore e curatore di numerose pubblicazioni su riviste e libri specializzati e sulla stampa divulgativa.

AD: Alessandro Delpiano

FS: Francesco Selmi

*FS: Nell'ambito di questa ricerca di dottorato erano previste due interviste alle figure che hanno diretto la struttura tecnica della Provincia prima e della Città metropolitana poi in materia di pianificazione territoriale dal 1987 a oggi. Il suo predecessore, l'arch. Piero Cavalcoli, rimasto in Provincia fino al 2005, è purtroppo scomparso il 29 agosto 2025 prima che riuscissimo a fare l'intervista che stavamo concordando. Le chiedo un breve ricordo di Cavalcoli, vista la vostra lunga collaborazione soprattutto nella stesura del PTCP di Bologna, che ha avuto un ruolo fondamentale nel mettere a punto i primi strumenti di pianificazione territoriale della Provincia, dopo le esperienze comprensoriali.*

**AD:** La fortuna ha voluto che conoscessi Piero Cavalcoli nel 1996 durante la redazione della tesi di laurea. Appena laureato mi contattò per chiedermi di lavorare con lui attraverso uno stage nell'allora Provincia di Bologna: da quel momento è partita la mia collaborazione con Piero che da subito fu stretta e continuativa. Quando nel 1999 si decise di fare il PTCP,

avevamo appena concluso lo Schema direttore metropolitano, uno strumento di carattere volontario, e pertanto con contenuti fragili, che aveva però mostrato come potesse esserci un processo di collaborazione sostanziale fra le amministrazioni nel territorio bolognese, all'interno della Conferenza metropolitana. Si era dimostrato che si potevano concludere degli accordi di pianificazione fra enti e ci poteva essere un ufficio tecnico metropolitano, diretto da Piero e al quale partecipavo, che si assumesse delle responsabilità che andavano oltre quelle di ordinaria amministrazione dell'ufficio tecnico provinciale fino ad allora conosciuto.

In questo contesto Piero Cavalcoli selezionò diverse persone per lavorare al PTCP, tra cui me come coordinatore operativo e Rudi Fallaci come consulente tecnico, mentre lui assunse il ruolo di coordinatore generale. Il PTCP raccoglieva compiti molto consistenti che la legge urbanistica regionale allora appena introdotta (LR 20/2000) aveva stabilito per le province emiliano-romagnole, a partire dalla preparazione del quadro conoscitivo. Nel settembre del 2000 cominciò la redazione del quadro conoscitivo, che venne organizzato su cinque filoni come indicati dalle disposizioni normative, attraverso cinque gruppi di lavoro che produssero una quantità di materiale davvero molto consistente. La relazione con Piero in quel momento era costante e di piena fiducia, per poter condurre un lavoro imponente. La produzione di materiale conoscitivo è stata così importante da essere utile per successivi strumenti di pianificazione comunale, come il PSC di Bologna, e poi in buona parte anche alla produzione del successivo strumento di pianificazione territoriale, cioè il PTM del 2021. È vero anche che questo lavoro portò molti soggetti ad avere un atteggiamento critico nei confronti di un'urbanistica che veniva considerata lenta perché troppo ricca di informazioni territoriali. In realtà il lavoro per il PTCP, portato a termine anche grazie alla convinzione politica dell'assessore Tiberio Rabboni, fu concluso in soli tre anni e mezzo con l'approvazione del PTCP alle 5:30 del mattino del 31 marzo 2004, dopo una lunga notte di Consiglio provinciale. Una simile tempistica per elaborare uno strumento di pianificazione è in realtà molto breve sia per la storia propria di strumenti di pianificazioni di questa regione (ad esempio i quasi dieci anni trascorsi per la redazione del PTI bolognese), e di questo paese, ma anche dell'Europa stessa; si pensi alle virtuose attività pianificatorie europee di Lione o Barcellona, che ho conosciuto direttamente, dove la redazione del piano territoriale metropolitano ha richiesto più di sette anni.

Piero Cavalcoli aveva dato un'ottima organizzazione al lavoro e possedeva capacità relazionali tali da raggiungere questi risultati non solo in tempi brevi ma anche con maggiore consenso ed efficacia, sfruttando anche una congiuntura positiva data dal ruolo forte in quel momento della Provincia, mentre nel comune capoluogo governava il centrodestra. Poi

Piero, con il cambio di amministrazione, fu allontanato malamente dalla Provincia nel 2005 e, nonostante non fosse previsto, subentrò io nel suo ruolo: dopo alcune settimane di proteste e di raccolta di firme autorevoli per il sostegno a Piero, fu deciso infatti di fermare le polemiche per il suo allontanamento sostituendolo con il suo “braccio destro”. I nostri contatti sono sempre continuati e la nostra collaborazione extra lavorativa è sempre rimasta vivace. Una volta poi andato definitivamente in pensione io e Piero abbiamo intensificato il lavoro di impegno civico e sociale.

**FS:** *Come si è sviluppata l'attività di pianificazione territoriale nella Provincia di Bologna sotto la sua dirigenza dopo il 2005?*

**AD:** Con la mia dirigenza ho modificato l'approccio nell'organizzazione degli uffici date le esigenze diverse portate dalla fase di attuazione del PTCP. Piero Cavalcoli aveva dato un'impostazione più tradizionale, maggiormente teorica durante la redazione dello strumento di pianificazione territoriale provinciale, mentre era necessario definire una struttura dedicata alla attuazione del PTCP, a partire dalla costruzione di una relazione stretta con i comuni, che prima non c'era, proprio per la definizione degli strumenti urbanistici sia generali che attuativi. Inoltre bisognava creare una struttura con una visione più integrata rispetto a quella esistente occupandosi di materie specialistiche come l'ambiente e la mobilità. Perciò decisi di stringere più stretti rapporti con il settore ambiente della Provincia e di istituire due nuovi uffici interni al settore: uno dedicato agli accordi territoriali per le aree produttive e uno alla mobilità. Inoltre portai nell'ufficio già esistente, dedicato alle istruttorie urbanistiche, coloro che avevano lavorato al PTCP, per accompagnare i comuni e le relative associazioni nella redazione dei PSC. Questa organizzazione sostanzialmente tripartita, oltre a uffici settoriali con competenze sul commercio e sulla casa, ha avuto l'obiettivo di entrare nelle scelte concrete di trasformazione del territorio, ruolo che non aveva ancora esercitato il livello provinciale a Bologna.

Tra i limiti del PTCP devo segnalare il fatto che non si era riusciti a stabilire obiettivi relativi al contenimento del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana. Erano stati assegnati al territorio centrale compiti e indirizzi di quella che allora era chiamata riqualificazione urbana, poco efficaci anche a causa di una relazione sostanzialmente assente col comune capoluogo. Sugli altri centri si era superata la classificazione policentrica del PTI che non aveva funzionato con indicazioni sull'espansione connesse ai servizi presenti nei centri urbani. Nonostante quest'ultimo nuovo orientamento fosse meno esplicito rispetto al PTI, l'efficacia è stata maggiore proprio grazie all'approccio operativo degli uffici che accompagnavano e valutavano i PSC, nei quali si riscontrano molte meno previsioni espansive in centri urbani non idonei rispetto al passato. Perciò la nuova organizzazione e la



volontà politica della Provincia di svolgere un ruolo in questo senso, con l'assessore Giacomo Venturi, hanno permesso di incidere sulle scelte dei PSC grazie a un'attività non meramente istruttoria, ma anche di copianificazione portata avanti da tecnici che avevano collaborato alla redazione del PTCP. Dopo circa sei o sette anni di attuazione del PTCP, lavorando in queste condizioni di operatività, si palesava sempre di più il problema del consumo di suolo e purtroppo l'approccio espansivo, sebbene orientato meglio, era molto presente e difficile da contrastare. Nel 2012 decidemmo quindi di fare un bilancio del PTCP accompagnati da Michelangelo Savino. Uno dei dati principali che emerse fu proprio il ritmo insostenibile di consumo di suolo nell'area metropolitana. Nonostante sia in generale molto difficile valutare se stessi, ci era sembrato comunque fondamentale farlo, perché l'urbanistica è una materia che ha come primo compito quello della ricerca del limite. Era quindi necessario capire a che punto eravamo e in quel momento il problema più evidente era cercare il limite del suo consumo di suolo, ormai già superato.

Un'altra spinta di quegli stessi anni verso nuove esperienze di pianificazione venne da un altro cambio di amministrazione nel 2011 quando fu eletto Virginio Merola come sindaco di Bologna. Prendendo spunto da Barcellona, che frequentavo per motivi professionali e accademici, e notando che molti problemi territoriali metropolitani nascono da una distanza sostanziale fra il capoluogo e il resto del territorio, presentai all'allora presidente della Provincia Beatrice Draghetti l'idea di proporre al sindaco di Bologna di fare un piano insieme: un piano strategico metropolitano su base volontaria. Questa proposta ha avuto successo e il primo piano strategico metropolitano (PSM) di Bologna fu approvato nel 2013. Un cambiamento di approccio alla pianificazione era necessario perché avevamo capito che le Province stavano perdendo autorevolezza e risorse nel contesto del dibattito sull'abolizione delle istituzioni provinciali. Una possibile soluzione per svolgere un ruolo più rilevante era unire le forze con il comune capoluogo sulle attività di pianificazione strategica.

Con la riforma Delrio, dal 2015 che decretò l'abolizione della Provincia di Bologna, Merola divenne il primo sindaco della Città metropolitana: subito valutò che i temi del piano strategico, come quelli territoriali, ambientali e di mobilità, potevano avere un ruolo fondante per la nuova istituzione. I piani strategici metropolitani - dopo quello del 2013 se ne è redatto uno nel 2018 sulla base della nuova competenza attribuita dalla legge alle città metropolitane - sono importanti anche perché parlano del contrasto al consumo di suolo, aumentando gradualmente la rilevanza tanto che all'interno del PSM del 2018 se ne parla in maniera netta. Al PSM sono seguiti rapidamente altri due strumenti metropolitani rivelatesi essenziali per il futuro del territorio bolognese: il PUMS e il PTM. Dal primo nascono il tram e la bicipolitana, dal secondo il contrasto al consumo di suolo e il fondo di perequazione per la

rigenerazione urbana.

**FS:** *A questo proposito, il secondo capitolo della ricerca percorre tutta l'evoluzione della pianificazione dell'area vasta bolognese dagli anni Sessanta a oggi. Emergono temi ricorrenti come il policentrismo, la perequazione territoriale, la crescente attenzione ai temi ambientali nell'ambito della crisi climatica, a mobilità sostenibile, i cui esiti nei piani presentano numerosi buoni risultati, ma ancora molti limiti. In questo contesto che ruolo ha la rigenerazione urbana? Perché, secondo lei, di rigenerazione se ne devono occupare anche i piani territoriali come fa il PTM? Qual è la relazione con il contrasto al consumo di suolo?*

**AD:** C'è un passaggio fondamentale che permette di affrontare alcuni temi, che è quello dell'organizzazione e della scelta delle persone per dare corpo all'organizzazione di un piano territoriale. Si possono fare piani in tanti modi: lo puoi fare da solo o con 100 persone. Avendo come impostazione, che nasceva da caratteristiche proprie di questo territorio e che già Piero Cavalcoti aveva perseguito, di essere corali nella produzione dello strumento di pianificazione, è stato possibile sviluppare temi "nuovi". Contemporaneamente avevamo di fronte una cosa scontata: che dentro al piano si scrivesse di rigenerazione urbana. Il tema era nella legge regionale e nel PSM. Quindi sapevamo già che avremmo scritto qualcosa nel piano sulla rigenerazione, ma grazie a quella pluralità e a una direzione forte che avevamo dato all'attività della Città metropolitana - avendo chiaro che la relazione tra consumo di suolo e rigenerazione era imprescindibile - abbiamo deciso che a quella parola avremmo dedicato delle scelte vere di piano, e non solo parole suggestive e inconsistenti che spesso si ritrovano nei piani urbanistici. Inoltre abbiamo avuto la fortuna di trovarci in una congiuntura positiva per la rigenerazione urbana e le città metropolitane che stavano nascendo. Bologna, infatti, è una delle quattro città metropolitane che vinse circa 45 milioni di euro per "fare" la rigenerazione urbana con il Bando Periferie. Questa esperienza si inserisce su una consapevolezza che era presente da anni sul perché la rigenerazione urbana non stesse funzionando, in quanto avveniva quasi soltanto in una forma privatistica a volte speculativa, mentre mancava quella pubblica. Questa poteva essere innescata se assunta in maniera responsabile e progettuale a partire da una pianificazione pubblica. Col Bando Periferie abbiamo dimostrato che come ente, seppure non avessimo molta esperienza su progetti di rigenerazione urbana, avevamo una dotazione di piani, persone e relazione con il territorio (tecnici ed amministratori comunali) che ci permise di essere fra i primi in Italia nel campo.

Perciò abbiamo deciso di inserire nel PTM la rigenerazione urbana come politica che, così come fu per gli accordi territoriali delle aree produttive ai tempi del PTCP, fosse propria

dell'amministrazione metropolitana. La nuova legge urbanistica regionale (LR 24/2017) non ha previsto ruoli per il PTM sulla rigenerazione urbana, ma abbiamo scelto di attuarla attraverso il piano perché fondamentale per raggiungere gli obiettivi necessari sugli altri temi che doveva trattare il PTM come il consumo di suolo, la mobilità sostenibile o le aree produttive. In quel momento è nata l'idea di organizzarci per fare rigenerazione, come si era fatto nel PTCP sugli accordi territoriali, costituendo prima informalmente ORME e cioè le Officine per la Rigenerazione Metropolitana.

Per dare efficacia alla pianificazione su questi temi, dal PTCP al PTM, ci sono due fattori che devono essere presenti: quello orizzontale, cioè un'attenzione trasversale ai campi dell'ambiente, dell'urbanistica e della mobilità; e quello verticale dove l'attività parte da un piano strategico, passa da un piano territoriale, con un controllo sullo strumento di pianificazione comunale, andando poi a redigere studi di fattibilità progettuali e infine attuare gli interventi di rigenerazione urbana. Con queste orizzontalità e verticalità è possibile applicare davvero la sussidiarietà, ossia il senso di responsabilità che i vari livelli istituzionali devono avere. Questa sfida l'abbiamo potuta assumere perché il sindaco metropolitano Merola e alcuni consiglieri di maggioranza ed opposizione, tra cui cito Marco Monesi, Maurizio Fabbri, Alessandro Santoni, Marta Evangelisti e altri, hanno avuto una vera vocazione metropolitana cooperativa e creduto che questo potesse portare un risultato positivo sull'intero territorio. Effettivamente i risultati positivi sono arrivati con l'attivazione, fra il 2019 e il 2023, di quasi cento progetti di rigenerazione urbana e di mobilità sostenibile presenti in tutti i comuni a partire da quelli più fragili come quelli dell'appennino, il quale sta oggi cambiando principalmente grazie alle strategie messe in campo. Questo non sarebbe stato possibile senza il Piano Strategico del 2013, senza quello del 2018, senza il PUMS, senza il PTM.

**FS:** *Il terzo capitolo esamina gli strumenti che la Città metropolitana di Bologna ha messo in campo per attuare le politiche di rigenerazione urbana del PTM. Qual è il suo personale bilancio finora? Il Fondo perequativo metropolitano e i Programmi metropolitani di rigenerazione riusciranno a sostenere i processi pubblici di rigenerazione una volta terminate le risorse PNRR? Ci sono modifiche da apportare agli strumenti metropolitani per renderli più efficaci e contrastare le fragilità territoriali e il consumo di suolo?*

**AD:** L'arrivo dei finanziamenti PNRR sul territorio bolognese ha trovato una serie di fattori favorevoli con la Città metropolitana dotata di strumenti di pianificazione pronti, una struttura in fase di avvio, che potevano sostenere una quantità di risorse mai vista prima, con addirittura un finanziamento dedicato in particolare alle città metropolitane e alla rigenerazione urbana (PUI), con un piano territoriale che già prevedeva simili strumenti

approvato alcuni mesi prima. Si è trattato dunque di un momento davvero particolare.

Per il periodo dopo il 2026 non sono ottimista, vista la congiuntura politica che attraversiamo, dove la collaborazione tra istituzioni è minore rispetto al passato. Quindi temo che in futuro questi strumenti avranno meno efficacia. Infatti i comuni concentrano la propria attività sempre più all'interno dei propri confini, come mostrano le crisi che le unioni di comuni stanno attraversando nel nostro territorio dopo venti anni di attività, tra problemi finanziari e fuoriuscite di comuni. A questo proposito bisogna dire che tutte le attività metropolitane di governo del territorio a Bologna funzionano perché esiste questa organizzazione per unioni, con un disegno per il nostro territorio sviluppato qui all'interno della Provincia, e anche perché l'organizzazione interna alla Città metropolitana è capace di relazionarsi con le stesse unioni. Il problema di fondo è il disinteresse diffuso oggi sul tema della riforma istituzionale, che è stata sempre al centro della discussione della Pubblica Amministrazione. Anche il Fondo perequativo metropolitano, in quanto accordo fra istituzioni, fa parte di questo contesto e perciò temo possa non avere un futuro positivo, vista anche la difficile situazione finanziaria dei comuni stessi e dei limiti istituzionali delle città metropolitane.

Per dare una nota positiva non è da escludere che avvengano in futuro anche piccoli cambiamenti che invece possono modificare in meglio lo scenario descritto. Qualcosa di simile è già avvenuto nel 2017 con la nuova legge urbanistica regionale, in cui alcuni passaggi che hanno dato un ruolo forte al PTM e hanno permesso la nascita del Fondo perequativo. Queste innovazioni normative sono state introdotte grazie alla spinta politica della Città metropolitana di allora, anche sulle base delle prime esperienze di pianificazione e rigenerazione a livello provinciale e metropolitano già svolte, come il PSM e la perequazione territoriale con i primi fondi negli accordi territoriali. D'altronde già le sperimentazioni della Provincia di Bologna avevano permesso di scrivere le norme sul PTCP nel modo in cui sono state inserite nella legge regionale 20/2000. La sperimentazione è senza dubbio fondamentale per apportare innovazioni normative efficaci.

Rispetto a possibili modifiche agli strumenti che abbiamo oggi sulla rigenerazione provo a pensare in modo audace, nonostante la condizione culturale e politica in cui ci troviamo e che ho appena descritto. Per sperare di avere in futuro un territorio che corrisponda di più alle esigenze sociali, oltre che economiche, delle nostre comunità, la reale modifica consiste nello spazzare via un'idea di amministrazione debole, facendo in modo che la Pubblica Amministrazione abbia un ruolo importante sulla rigenerazione urbana anche di tipo economico-proprietario su alcuni suoli, come è avvenuto in passato su altre questioni negli anni Settanta e Ottanta. Dobbiamo avere delle organizzazioni strumentali interne, superando

la logica delle aziende partecipate. Tornando ai nostri strumenti sulla rigenerazione urbana, ORMe dovrebbe trasformarsi in un ufficio di pianificazione/progettazione ricco di funzionari e risorse economiche, oltre che gestore di aree di proprietà pubblica, come anche l'ufficio della mobilità, che dovrebbe occuparsi di infrastrutture di proprietà metropolitana per fare pianificazione e gestione della mobilità sostenibile.

**FS:** *Un altro elemento di cui tratta la ricerca è proprio la struttura di governance che la Città metropolitana di Bologna ha messo in piedi per favorire e coordinare i processi di rigenerazione urbana attraverso le ORMe. Quali sono gli elementi necessari, anche da un punto di vista di assetto istituzionale, perché la collaborazione tra enti su questi temi possa essere proseguita e anche rafforzata?*

**AD:** In parte ho già risposto a questa domanda, in particolare rispetto alla condizione attuale di minore collaborazione tra enti locali, vista la debolezza delle unioni di comuni, che è invece necessaria per portare avanti questo lavoro. C'è anche un altro elemento che va messo in evidenza: in passato la Provincia, che era un ente con una rappresentanza politica eletta direttamente dai cittadini con assessori completamente dedicati all'ente e con un'importante struttura organizzativa e tecnica, aveva un peso certamente maggiore rispetto a quello che è oggi la Città metropolitana. Questa condizione durata fino al 2011-2012 fino al dibattito sull'abolizione delle province non è mai tornata. Ritengo che le città metropolitane, e anche le province, senza elezione diretta, non avranno futuro oppure avranno una storia che non corrisponderà alle ambizioni che vorrebbero avere.

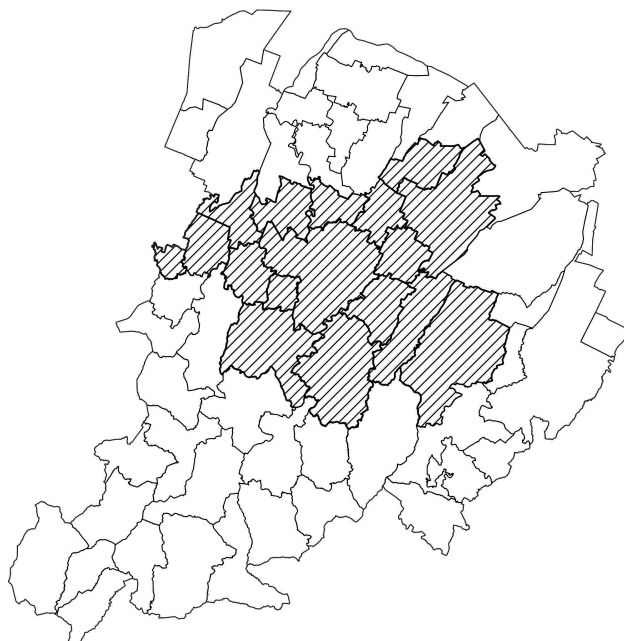
Inoltre sono importanti le relazioni fra i soggetti che agiscono nelle istituzioni per provocare cambiamenti effettivi. Gli strumenti per la rigenerazione di livello metropolitano sono stati resi possibili anche grazie a questo. Nel 2014 abbiamo invitato a un convegno in cui si parlava del PSM bolognese Graziano Delrio, allora sottosegretario alla Presidenza del consiglio dei ministri, che ha ascoltato attentamente tutta l'esperienza dell'allora Provincia instaurando un rapporto che mi ha permesso di fare presente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, diretto pochi mesi dopo proprio da Delrio, le esigenze sulla pianificazione delle future città metropolitane, della cui istituzione si scriveva in una legge proprio in quei mesi. Anche grazie ai contatti di ANCI e del sindaco metropolitano Merola fu aperto anche alle città metropolitane il finanziamento sulla rigenerazione urbana delle periferie. Perciò è evidente come anche queste congiunture siano importanti e perciò penso sia necessario comunicare le sperimentazioni in corso mostrandone i concreti risultati agli attori che possono influire sugli assetti normativi e istituzionali.

## 5.2 Cronologia e ambiti territoriali dei piani di area vasta bolognesi

**1960**

Autorizzazione del Ministero dei Lavori Pubblici per la redazione del Piano Intercomunale di Bologna

Comuni interessati dal Piano Intercomunale (PIC)



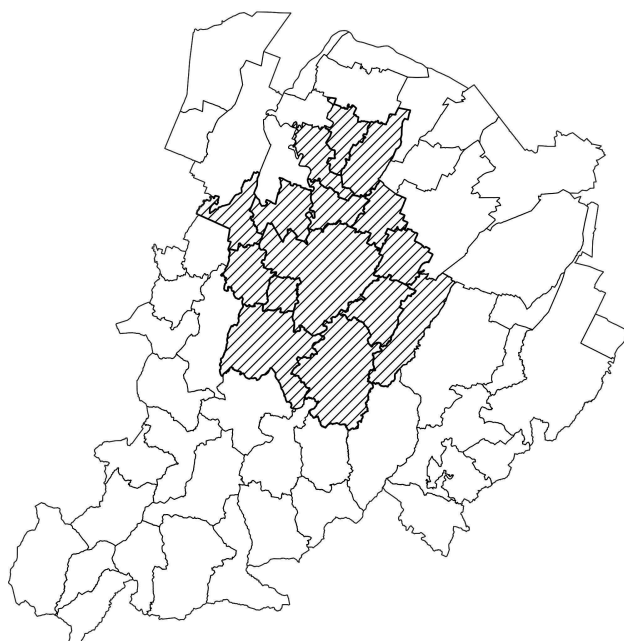
**1967**

Schema generale per la pianificazione urbanistica nel comprensorio del PIC

**1982**

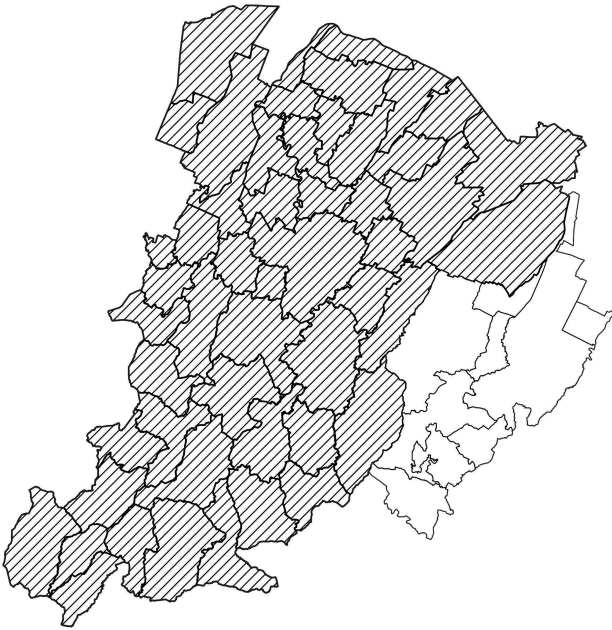
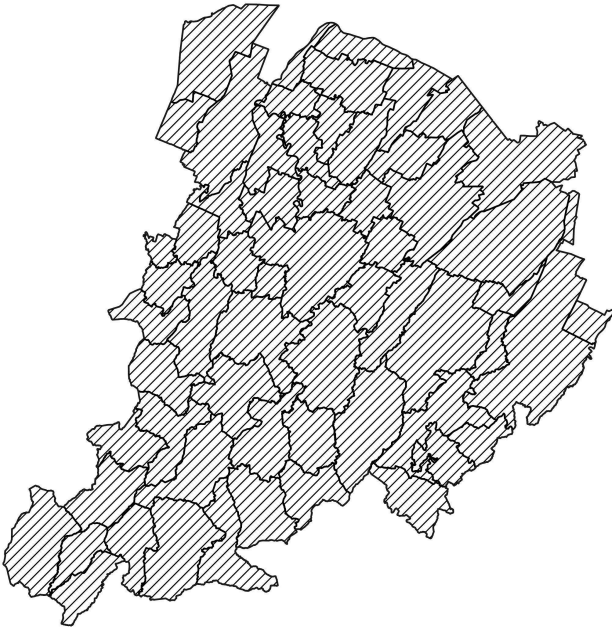
Protocollo di intesa per il coordinamento della pianificazione urbanistica fra Bologna e quattordici comuni della cintura

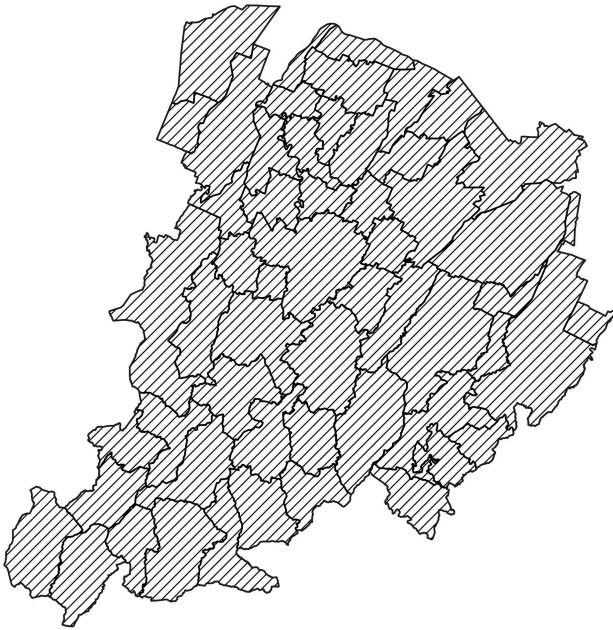
Comuni interessati dal Piano Urbanistico Intercomunale (PUI '84)



**1984**

Schema direttore per il Piano Urbanistico Intercomunale

|                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>1987</b><br/>Primo schema di Piano<br/>Territoriale Infraregionale</p>                 | <p style="text-align: right;">Comuni interessati dal<br/><b>Piano Territoriale Infraregionale (PTI)</b></p>                  |
| <p><b>1991</b><br/>Conferenza provinciale "Un<br/>piano per il territorio<br/>bolognese"</p> |                                                                                                                                                                                                                 |
| <p><b>1993</b><br/>Adozione del PTI</p>                                                      |                                                                                                                                                                                                                 |
| <p><b>1995</b><br/>Approvazione del PTI</p>                                                  |                                                                                                                                                                                                                 |
| <p><b>1998</b><br/>Schema Direttore<br/>Metropolitano</p>                                    | <p style="text-align: right;">Comuni interessati dal<br/><b>Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)</b></p>  |
| <p><b>2001</b><br/>Manifesto di indirizzo politico<br/>per il PTCP</p>                       |                                                                                                                                                                                                                 |
| <p><b>2002</b><br/>Conferenza di pianificazione<br/>del PTCP</p>                             |                                                                                                                                                                                                                 |
| <p><b>2003</b><br/>Adozione del PTCP</p>                                                     |                                                                                                                                                                                                                 |
| <p><b>2004</b><br/>Approvazione del PTCP</p>                                                 |                                                                                                                                                                                                                 |

|                                                                                                       |                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                       |                                                                                                                                                                  |
| <b>2018</b><br>Piano Strategico<br>Metropolitano (PSM 2.0)                                            | <div>Comuni interessati dal<br/>Piano Territoriale Metropolitano (PTM)</div>  |
| <b>2019</b><br>Piano Urbano della Mobilità<br>Sostenibile (PUMS)                                      |                                                                                                                                                                  |
| <b>2020 - febbraio</b><br>Documento di obiettivi<br>strategici e consultazione<br>preliminare del PTM |                                                                                                                                                                  |
| <b>2020 - luglio</b><br>Assunzione del PTM                                                            |                                                                                                                                                                  |
| <b>2020 - dicembre</b><br>Assunzione del PTM                                                          |                                                                                                                                                                  |
| <b>2021</b><br>Approvazione del PTM                                                                   |                                                                                                                                                                  |
|                                                                                                       |                                                                                                                                                                  |

Le elaborazioni cartografiche sono a cura dell'autore sulla base delle informazioni presenti nei piani



### 5.3 Schede dei piani di area vasta bolognesi

| Piano Intercomunale (PIC)                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Redazione/adozione                         | 1967                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Approvazione                               | Non avvenuta; è stato approvato soltanto uno schema generale e successivamente è stato redatto un “piano-mosaico” che ha raccolto i contenuti dei PRG adottati dai singoli Comuni                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Ente                                       | Comune di Bologna (capofila) e 16 comuni del comprensorio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Forma                                      | Volontaria                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Ambito territoriale                        | Bologna, Anzola dell’Emilia, Bazzano, Budrio, Calderara di Reno, Casalecchio di Reno, Castel Maggiore, Castel San Pietro Terme, Castenaso, Crespellano, Granarolo dell’Emilia, Minerbio, Ozzano dell’Emilia, Pianoro, San Lazzaro di Savena, Sasso Marconi e Zola Predosa                                                                                                                                                                      |
| Principali progettisti/<br>Ufficio tecnico | Arch. Piero Maldini<br>Arch. Raffaele Mazzanti<br>Ing. Ubaldo Pallottini<br>Dott.sa Franca Tarozzi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Elaborati                                  | Schema generale per la pianificazione urbanistica del comprensorio (1967) (Relazione con tavole illustrative da I a XVI)<br>Altri elaborati sviluppati nell’ambito del PIC relativo ai comuni esterni al capoluogo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano-Mosaico, Illustrazione dei PRG del Comprensorio (1968)</li> <li>- Note aggiuntive allo schema generale per la pianificazione urbanistica nel comprensorio (1970)</li> </ul> |

| Piano Urbanistico Intercomunale (PUI '84)                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Redazione/adozione                                                           | 1984                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Approvazione                                                                 | Non avvenuta; è stato approvato uno schema direttore e successivamente è stato approvato il PRG del Comune di Bologna sulla base degli indirizzi dello schema                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Ente                                                                         | Comune di Bologna e 14 comuni del Comprensorio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Forma                                                                        | Volontaria                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Ambito territoriale                                                          | Bologna, Anzola dell'Emilia, Argelato, Bentivoglio, Calderara di Reno, Casalecchio di Reno, Castel Maggiore, Castenaso, Granarolo dell'Emilia, Ozzano dell'Emilia, Pianoro, San Giorgio di Piano, San Lazzaro di Savena, Sasso Marconi e Zola Predosa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Principali progettisti/<br>Ufficio tecnico                                   | <p>Consulenti generali<br/> Prof. Arch. Giuseppe Campos Venuti<br/> Prof. Arch. Fernando Clemente<br/> Prof. Arch. Paolo Portoghesi</p> <p>Coordinamento e progettazione Schema Direttore<br/> Ing. Roberto Matulli (assessore), Arch. Giancarlo Mattioli, Arch. Franco Morelli, Arch. Roberto Scannavini, Arch. Giovanni Agostini, Ing. Paolo Galanti, Ing. Giorgio Mondini, Arch. Vittoria Toschi, Dott. Antonio Vignati</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Elaborati<br>(Schema direttore per<br>il Piano Urbanistico<br>Intercomunale) | <p>1. Relazione generale</p> <p>2. Elaborati cartografici</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tavola 2.1 a (Stato di fatto 1933/1961)</li> <li>- Tavola 2.1 b (Stato di fatto 1971/1981)</li> <li>- Tavola 2.1 c (Uso reale del suolo)</li> <li>- Tavola 2.2 (Ideogramma delle linee di forza dello sviluppo territoriale)</li> <li>- Tavola 2.3 (Schema direttore, scala 1:25.000)</li> </ul> <p>3. Ricerche di base</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3.1 Studio sulla rete di scolo e sulla protezione delle falde nel Comune di Bologna</li> <li>- 3.2 Indagini e proposte per l'assetto agricolo della pianura bolognese</li> <li>- 3.3 Linee di intervento per le aree artigianali - industriali</li> <li>- 3.4 Ipotesi di fabbisogno per il settore terziario</li> <li>- 3.5 Localizzazione dei poli commerciali</li> <li>- 3.6 Dinamiche demografico-sociali</li> <li>- 3.7 Ipotesi di fabbisogno abitativo</li> <li>- 3.8 Sistema del verde e impiantistica sportiva</li> <li>- 3.9 Scuola media superiore: ipotesi di localizzazione</li> <li>- 3.10 Ipotesi di razionalizzazione del sistema energetico</li> <li>- 3.11 Il sistema della mobilità</li> <li>- 3.12 Elementi di analisi territoriale dell'area vasta (PUI)</li> </ul> |

| Piano Territoriale Infraregionale (PTI)    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Redazione/adozione                         | Delibera del Consiglio Provinciale n. 109 del 22 giugno 1993 (rettificata con Delibera n. 135 del 20 luglio 1993)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Approvazione                               | Delibera di Giunta Regionale n. 1418 del 18 aprile 1995                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Ente                                       | Provincia di Bologna                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Forma                                      | Competenza assegnata da legge regionale (LR 36/1988)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Ambito territoriale                        | Comuni della Provincia di Bologna ad esclusione dell'area afferente al Circondario imolese (Comuni di Imola, Mordano, Castel Guelfo, Dozza, Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Fontanelice, Castel del Rio e Castel San Pietro Terme)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Principali progettisti/<br>Ufficio tecnico | Settore Programmazione, Pianificazione Territoriale e Trasporti: Arch. Piero Cavalcoli (coordinatore)<br>Consulenza di Tecnicoop: Rudi Fallaci (coordinatore)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Elaborati                                  | <p>Relazione illustrativa composta da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obiettivi strategici</li> <li>- Indirizzi per il sistema ambientale, per il sistema insediativo, per il sistema della mobilità</li> <li>- Inquadramento normativo e direttive</li> </ul> <p>Elaborati cartografici:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tav. 1.1: "Il sistema insediativo e della mobilità" scala 1:100.000</li> <li>- tav. 1.2: "Schema strutturale dell'area bolognese" scala 1:50.000;</li> <li>- tav. 2.1 NORD: "Il sistema ambientale. Ambiti di omogeneità morfologica" scala 1:50.000;</li> <li>- tav. 2.1 SUD : "Il sistema ambientale. Ambiti di omogeneità morfologica" scala 1:50.000;</li> <li>- tav. 2.2 NORD: "Il sistema ambientale. Aree di tutela e/o valorizzazione" scala 1:50.000;</li> <li>- tav. 2.2 SUD : "Il sistema ambientale. Aree di tutela e/o valorizzazione" scala 1:50.000;</li> <li>- tav. 2.3.1 "Il sistema ambientale dell'area urbana e periurbana bolognese. Carta di sintesi: riferimento per la griglia delle compatibilità e delle politiche" scala 1:25.000;</li> <li>- tav. 2.3.2 "Il sistema ambientale dell'area urbana e periurbana bolognese. Carta di sintesi: riferimento per la griglia delle compatibilità e delle politiche" scala 1:25.000;</li> <li>- tav. 2.3.3 "Il sistema ambientale dell'area urbana e periurbana bolognese. Carta di sintesi: riferimento per la griglia delle compatibilità e delle politiche" scala 1:25.000;</li> <li>- tav. 2.4: "Il sistema ambientale. Elementi morfologici" scala 1:100.000;</li> <li>- tav. 3: "Attuazione del Piano. Ambiti territoriali per i quali sono richieste politiche integrate o strumenti attuativi specifici" scala 1:100.000</li> </ul> |

| Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Redazione/adozione                                                                                            | 2003<br>Delibera del Consiglio Provinciale n. 3 dell'11 febbraio 2003, integrata e rettificata con Delibera n. 20 del 18 marzo 2003                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Approvazione                                                                                                  | 2004<br>Delibera del Consiglio Provinciale n.19 del 30 marzo 2004                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Ente                                                                                                          | Provincia di Bologna                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Forma                                                                                                         | Competenza della Provincia assegnata da legge nazionale (L 142/1990) e regionale (LR 20/2000)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Ambito territoriale                                                                                           | Comuni della Provincia di Bologna                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Principali progettisti/<br>Ufficio tecnico                                                                    | <p>Coordinatore generale<br/>Piero Paolo Cavalcoli (Dirigente Settore Pianificazione Territoriale e Trasporti)</p> <p>Coordinamento di Piano<br/>Alessandro Delpiano (responsabile)</p> <p>Consulenti:<br/>Rudi Fallaci (progettista e consulente generale - Tecnicoop srl)<br/>Aurelio Bruzzo (finanza locale)<br/>Alberto Bucchi (infrastrutture autostradali)<br/>Roberto Camagni (dispersione insediativa)<br/>Stefano Ciurnelli (mobilità)<br/>Fabio Dani (giuridico-amministrativo)<br/>Willy Husler (trasporto pubblico)<br/>Maurizio Pirazzoli (territorio rurale)<br/>Edoardo Preger (riqualificazione urbana)<br/>Piergiorgio Rocchi (territorio rurale e paesaggio)<br/>Marco Spinedi (logistica)<br/>Paolo Trevisani (turismo e del territorio montano)<br/>Fabio Tunioli (territorio rurale)</p> |
| Elaborati<br>(nella versione<br>originale come<br>indicati nella<br>Delibera del<br>Consiglio<br>provinciale) | <p>Quadro conoscitivo<br/>Relazione illustrativa<br/>Elaborati cartografici:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tav. 1 "Tutela dei sistemi ambientali e delle risorse naturali e storico-culturali";</li> <li>- Tav. 2 "Tutela idrogeologica";</li> <li>- Tav. 3 "Assetto evolutivo degli insediamenti, delle reti ambientali e delle reti per la mobilità";</li> <li>- Tav. 4 "Assetto strategico delle infrastrutture e dei servizi per la mobilità";</li> <li>- Tav. 5 "Reti ecologiche";</li> </ul> <p>Norme di attuazione<br/>Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale</p>                                                                                                                                                                                                       |

| Piano Territoriale Metropolitano (PTM)                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Redazione/adozione                                                            | 2020<br>Delibera del consiglio metropolitano n. 42 del 23 dicembre 2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Approvazione                                                                  | 2021<br>Delibera del Consiglio metropolitano n. 16 del 12 maggio 2021                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Ente                                                                          | Provincia di Bologna                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Forma                                                                         | Competenza della Città metropolitana assegnata da legge nazionale (L 56/2014) e regionale (LR 24/2017)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Ambito territoriale                                                           | Comuni della Città metropolitana di Bologna                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Principali progettisti/<br>Ufficio tecnico                                    | Cabina di regia<br>Alessandro Delpiano (coordinatore)<br>Mariagrazia Ricci (coordinamento operativo)<br>Mauro Baioni (consulente generale)<br>Tommaso Bonetti (consulente giuridico)<br>Donatella Bartoli, Valeria Restani, Michele Sacchetti, Alice Savi, Catia Chiusaroli, Maria Grazia Murru                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Elaborati ( <i>come indicati nella Delibera del Consiglio metropolitano</i> ) | Relazione illustrativa<br>- Strategie Norme e relativi allegati<br>Regole<br>- Regole<br>- Allegato 1 “Linee guida “Pianificazione per ecosistemi”<br>Cartografia<br>- Tavola 1 - Carta della struttura (2 fogli scala 1:50.000)<br>- Tavola 2 - Carta degli ecosistemi (7 fogli scala 1:25.000)<br>- Tavola 3 - Carta di area vasta del rischio idraulico, rischio da frana e dell'assetto dei versanti (7 fogli scala 1:25.000)<br>- Tavola 4 - Carta di area vasta delle aree suscettibili di effetti locali (1 foglio scala 1:65.000, 7 fogli scala 1:25.000)<br>- Tavola 5 - Carta delle reti ecologiche, della fruizione e del turismo (2 tavole scala 1:50.000)<br>Quadro conoscitivo diagnostico e approfondimenti conoscitivi allegati<br>ValSAT e relativi allegati<br>Ulteriori allegati al PTM:<br>- Allegato A – “Norme e cartografie del PTCP costituenti Piano Regionale di Tutela delle Acque”<br>- Allegato B – “Norme e cartografie del PTCP costituenti pianificazione paesaggistica regionale” |

## 5.4 Cartografia dei piani di area vasta bolognesi

Di seguito sono riportate le principali tavole dei piani indagati nella ricerca.

Per il PTM e il PTCP sono presenti solo le tavole della “struttura” del territorio, più rappresentative del focus della ricerca, anche in ragione del fatto che la restante cartografia di tali piani è già consultabile online<sup>261</sup>.

Rispetto ai restanti tre piani (PTI, PUI '84, PIC) vengono inserite tutte le tavole digitalizzate nel corso della presente ricerca. In particolare per il PTI i documenti provengono dagli archivi della Regione Emilia-Romagna, in quanto si tratta delle scansioni dei documenti originali allegati all'atto di approvazione del piano da parte della Giunta Regionale.

### Piano Intercomunale (PIC)

Comune di Bologna, *Piano Intercomunale Bologna. Schema generale per la pianificazione urbanistica nel comprensorio*, 1967

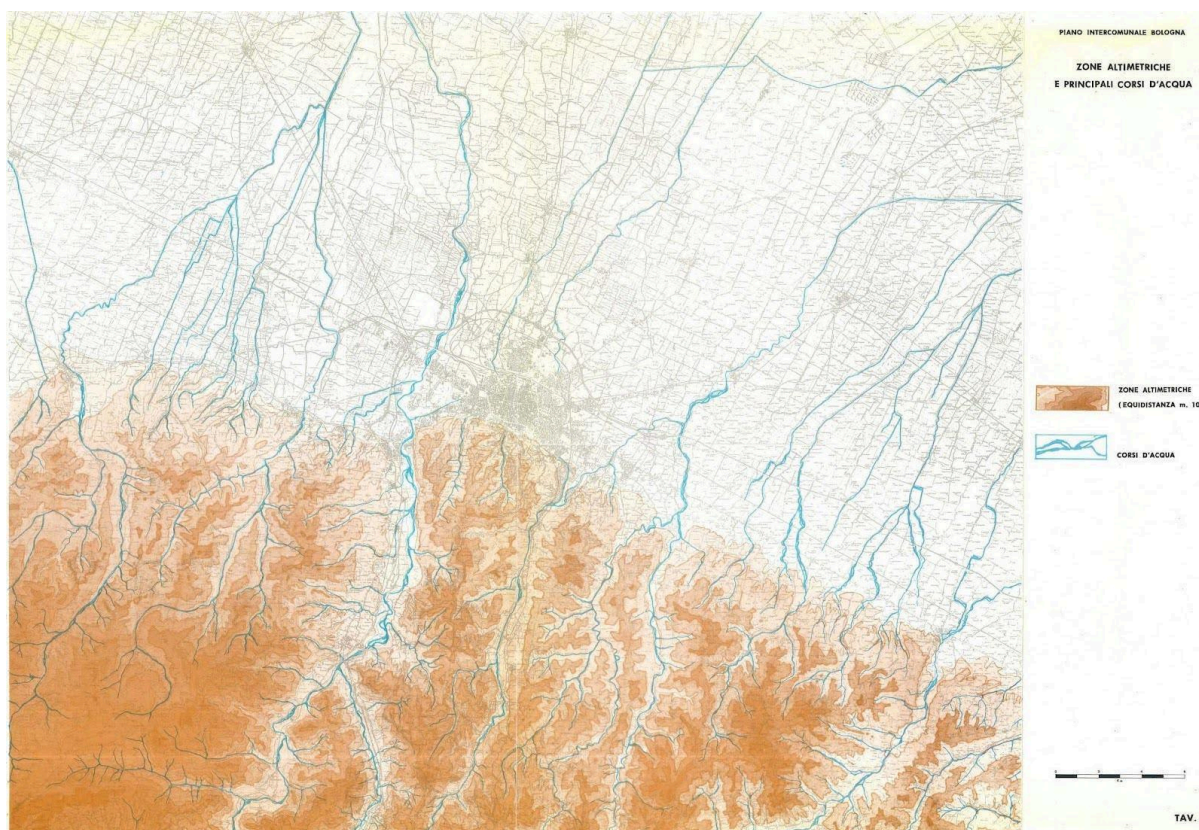


Tavola I - Zone altimetriche e principali corsi d'acqua

<sup>261</sup> Cartografia del PTCP:  
<https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Engine/RAServePG.php/P/384211020704>  
Cartografia del PTM: [https://www.ptmbologna.it/ptm\\_approvato](https://www.ptmbologna.it/ptm_approvato)

PIANO INTERCOMUNALE BOLOGNA  
I COMUNI DEL COMPRESORIO



| COMUNI                   | SUP. TERRITORIALE km. <sup>2</sup> |
|--------------------------|------------------------------------|
| 1 ANZOLA DELL'EMILIA     | 36,24                              |
| 2 BAZZANO                | 13,97                              |
| 3 BOLOGNA                | 140,73                             |
| 4 BUDRIO                 | 120,13                             |
| 5 CALDERARA DI RENO      | 41,22                              |
| 6 CASALECCHIO DI RENO    | 17,37                              |
| 7 CASTEL MAGGIORE        | 30,95                              |
| 8 CASTEL S. PIETRO TERME | 148,48                             |
| 9 CASTENASO              | 35,73                              |
| 10 CREPELLANO            | 37,85                              |
| 11 GRANAROLO DELL'EMILIA | 34,41                              |
| 12 MINERBIO              | 43,04                              |
| 13 OZZANO DELL'EMILIA    | 64,94                              |
| 14 PIANORO               | 107,11                             |
| 15 S. LAZZARO DI SAVENA  | 44,70                              |
| 16 SASSO MARCONI         | 96,51                              |
| 17 ZOLA PREDOSA          | 37,75                              |
| TOTALE SUPERFICIE        | 1.051,13                           |



NOTA : I COMUNI DI BAZZANO E CASTEL S. PIETRO TERME NON FANNO  
ANCORA UFFICIALMENTE PARTE DEL COMPRESORIO BOLOGNESE.

TAV. II

Tavola II - I comuni del comprensorio

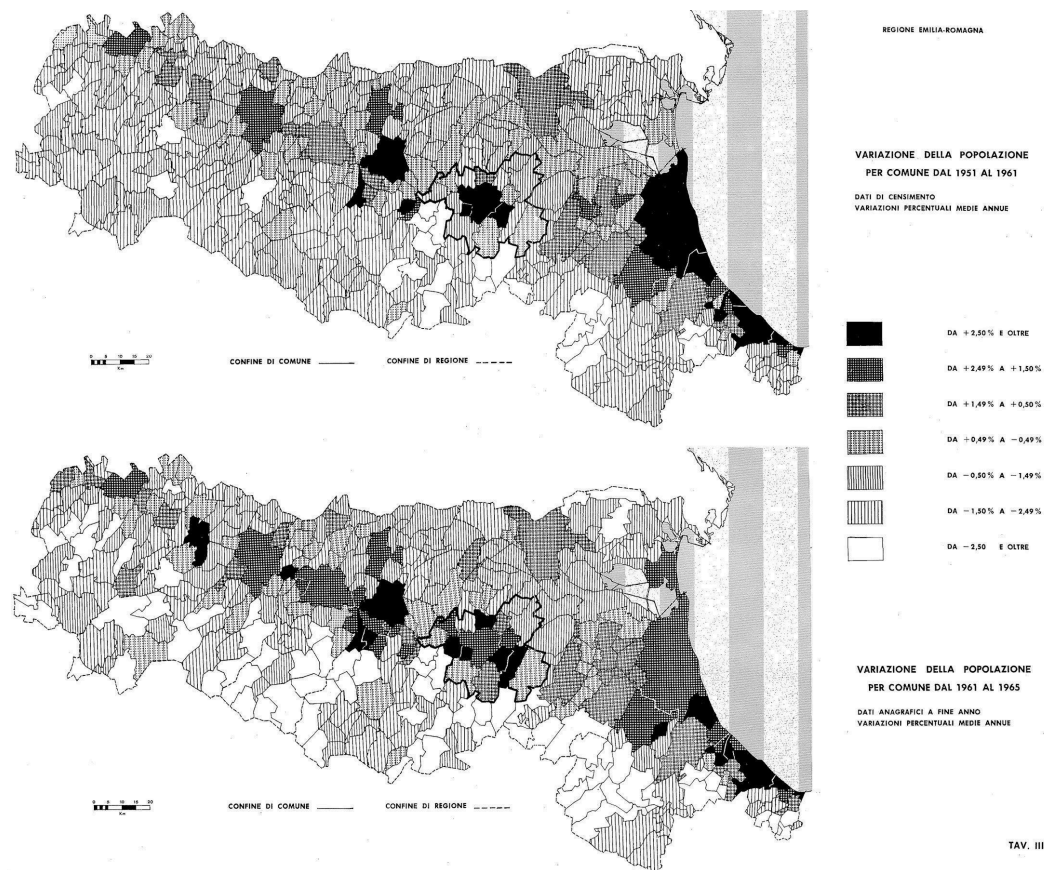
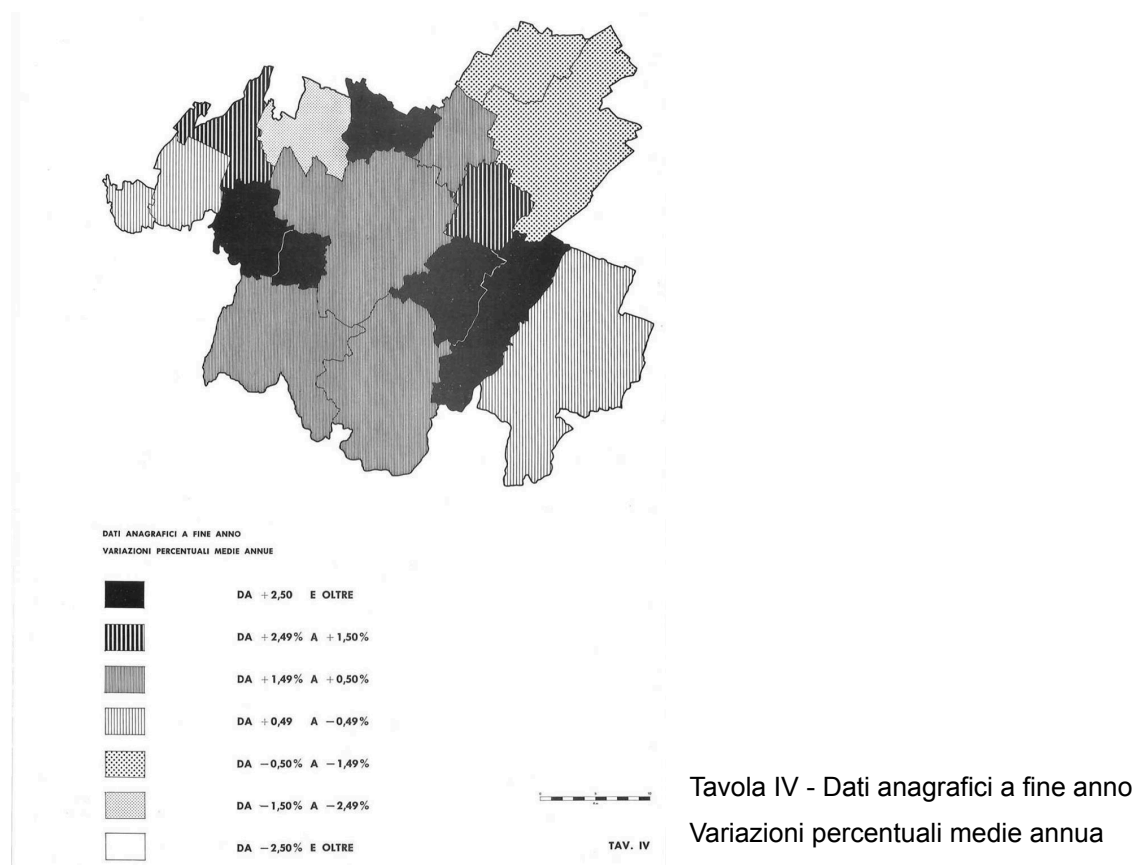


Tavola III - Variazione della popolazione per comune dal 1951 al 1961





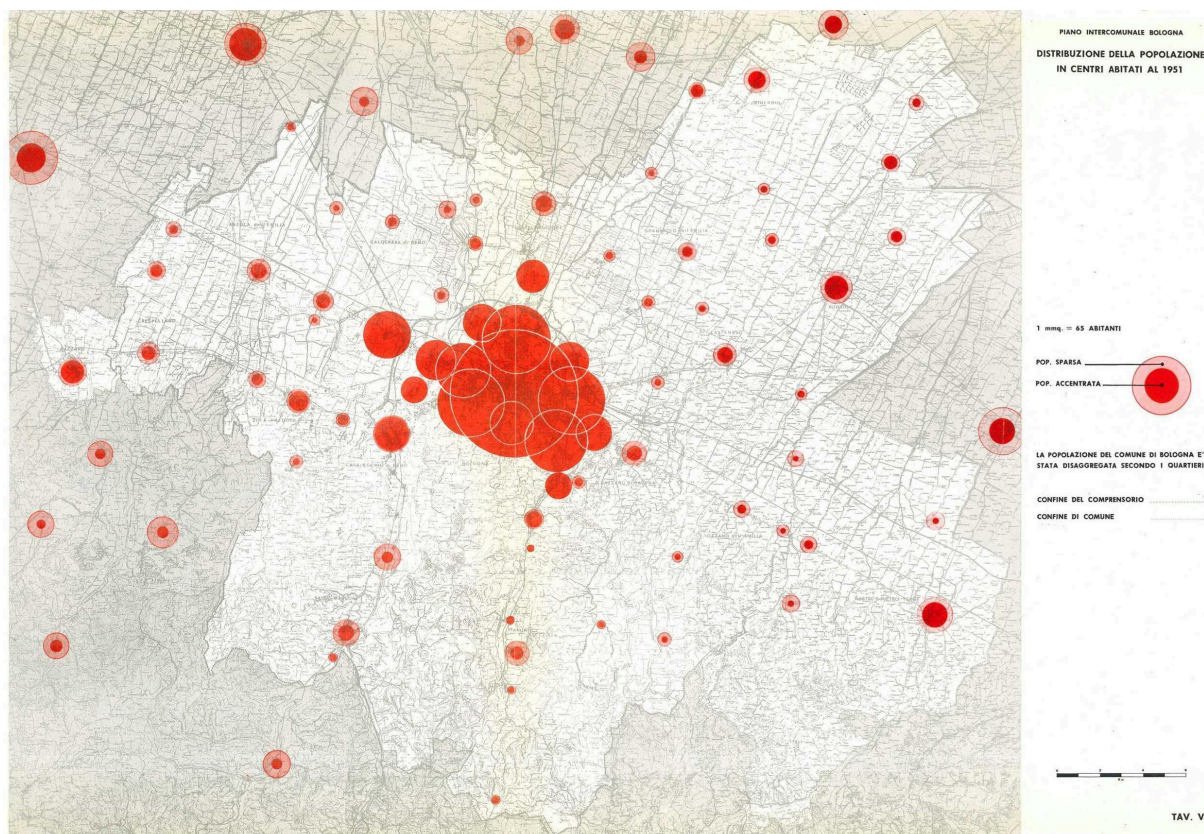


Tavola V - Distribuzione della popolazione in centri abitati al 1951

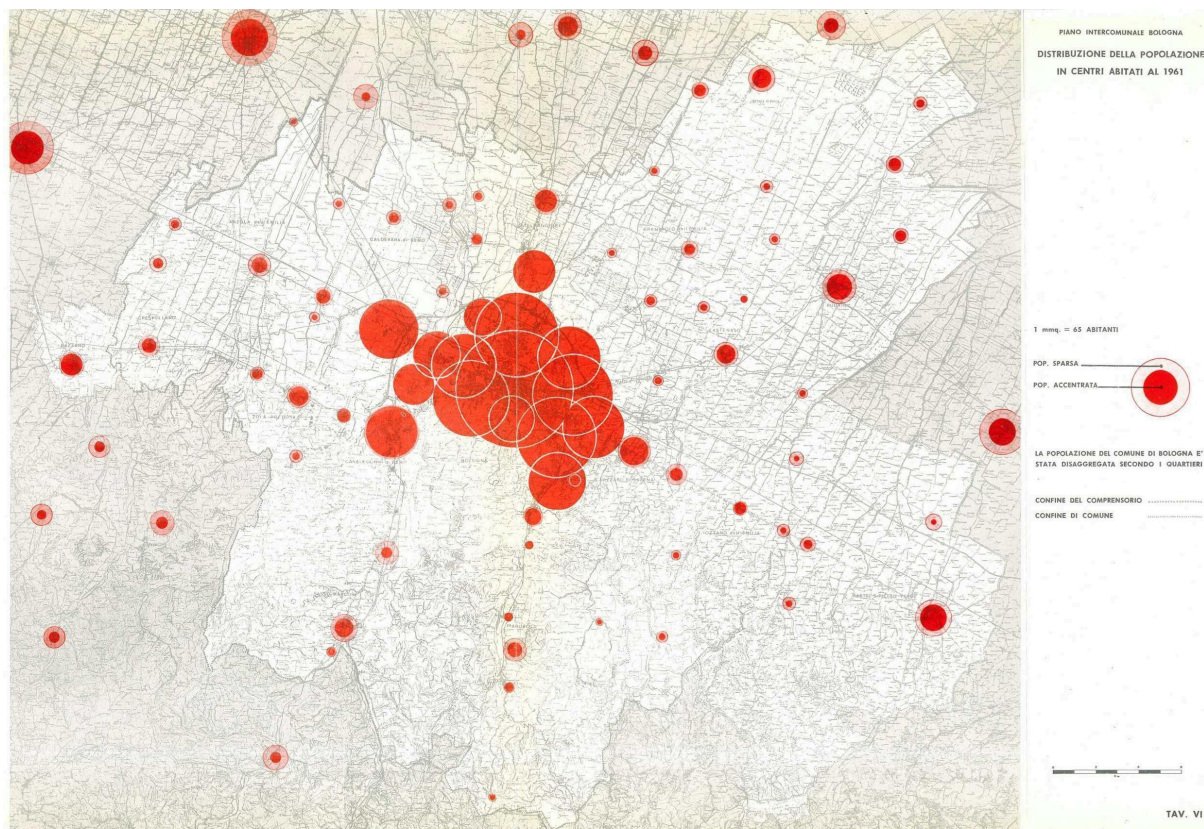
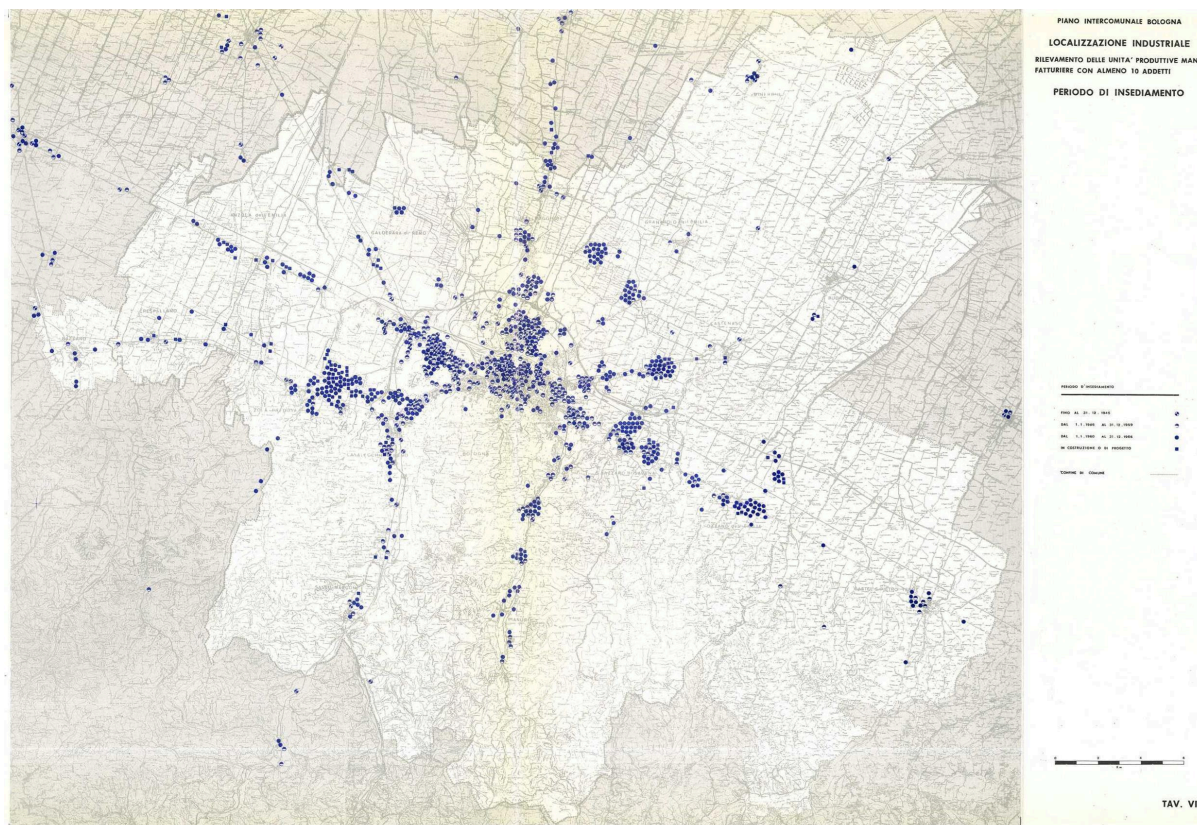


Tavola VI - Distribuzione della popolazione in centri abitati al 1961





Tavola VII – Indice di industrializzazione - Rapporto fra addetti all'industria e popolazione attiva





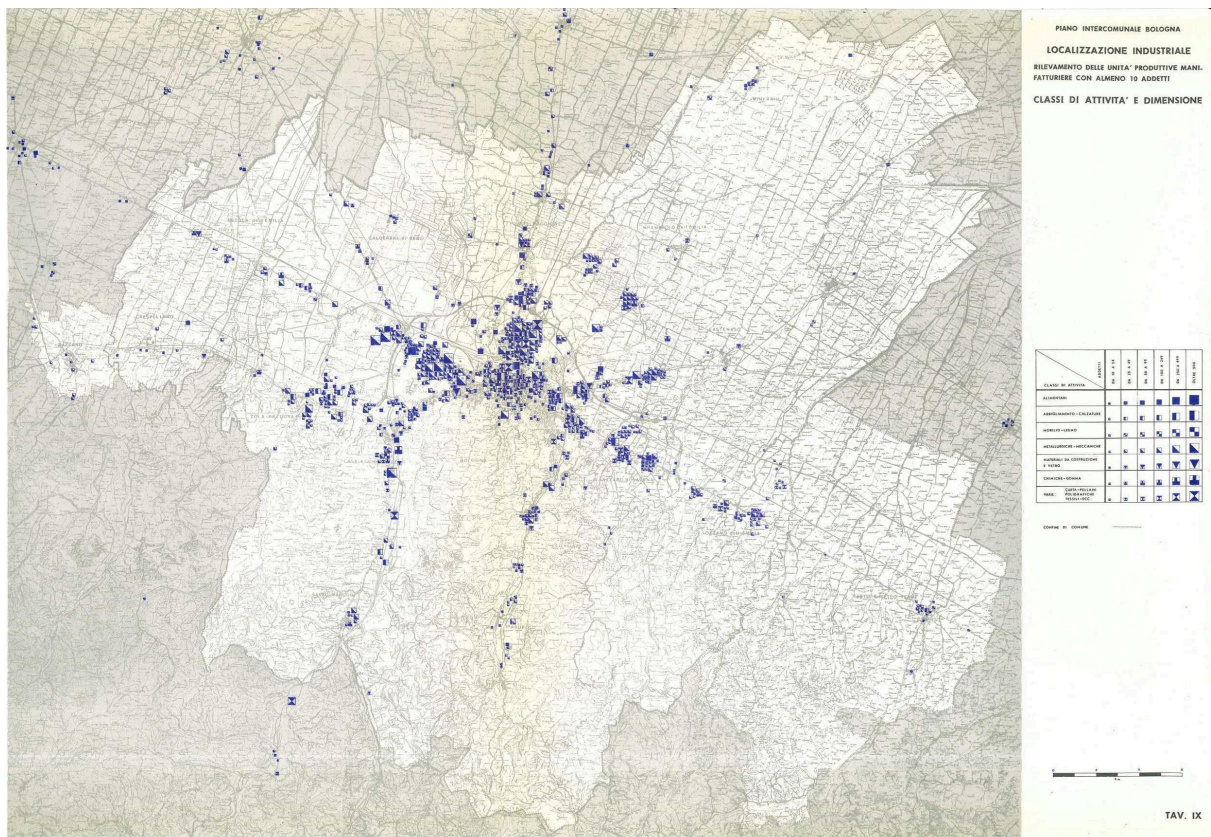


Tavola IX - Localizzazione industriale - Classi di attività e dimensione



Tavola X - Schema della viabilità padana





Tavola XI - Principali strade e ferrovie esistenti



Tavola XII - Schema della viabilità di progetto





Tavola XIII - Settore territoriale nord



Tavola XIV - Tangenziale





Tavola XV - Collina e pedemonte

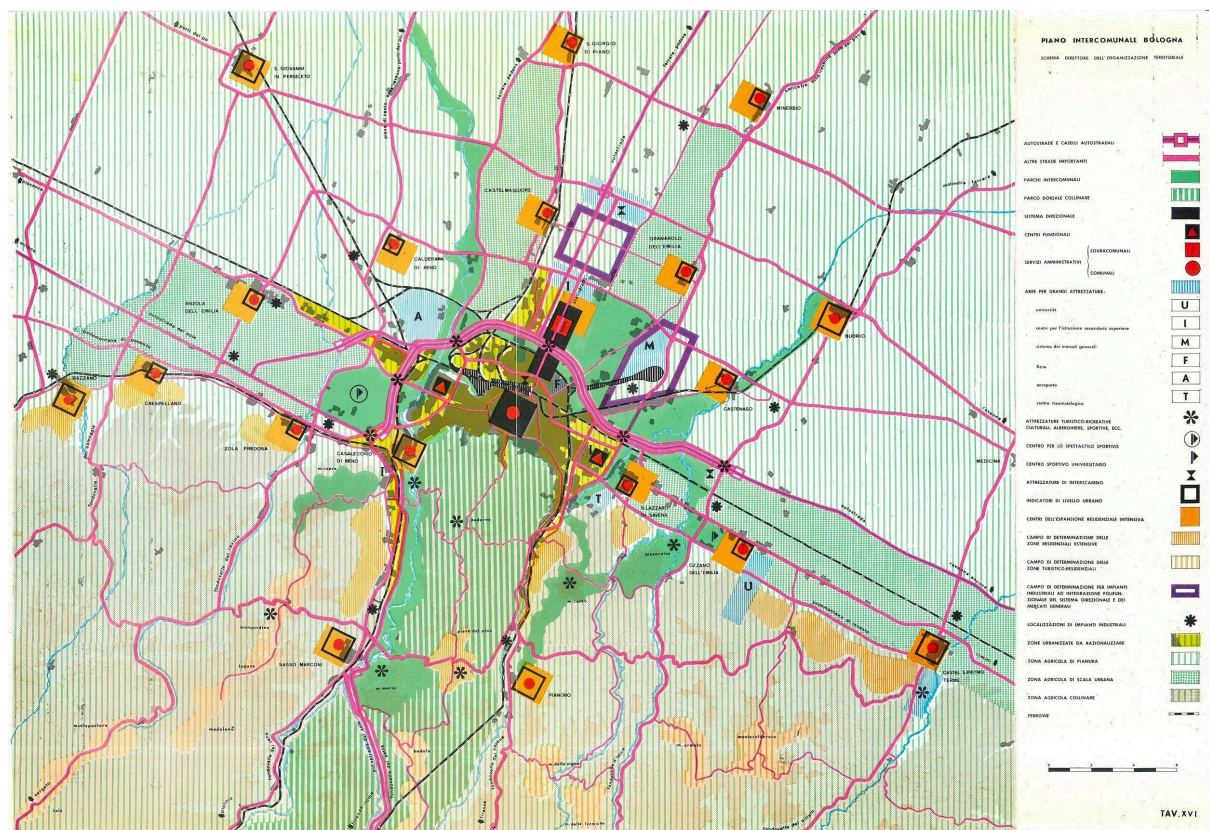


Tavola XIV - Schema direttore del Comprensorio di Bologna



## Piano Urbanistico Intercomunale (PUI '84)

Comune di Bologna, PUI '84. Schema direttore per il Piano Urbanistico Intercomunale, 1984



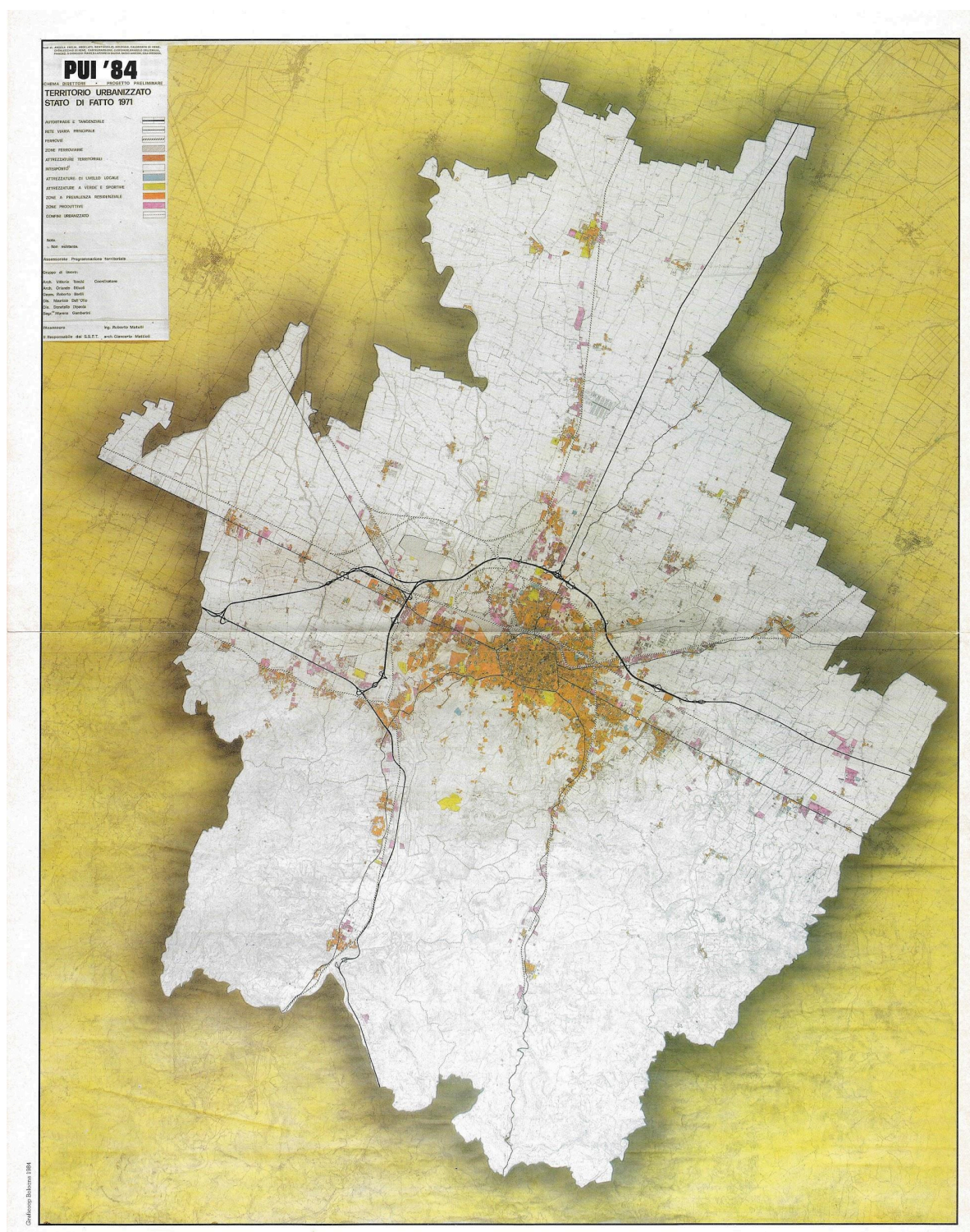
Tav. 2.1 a - Stato di fatto 1933





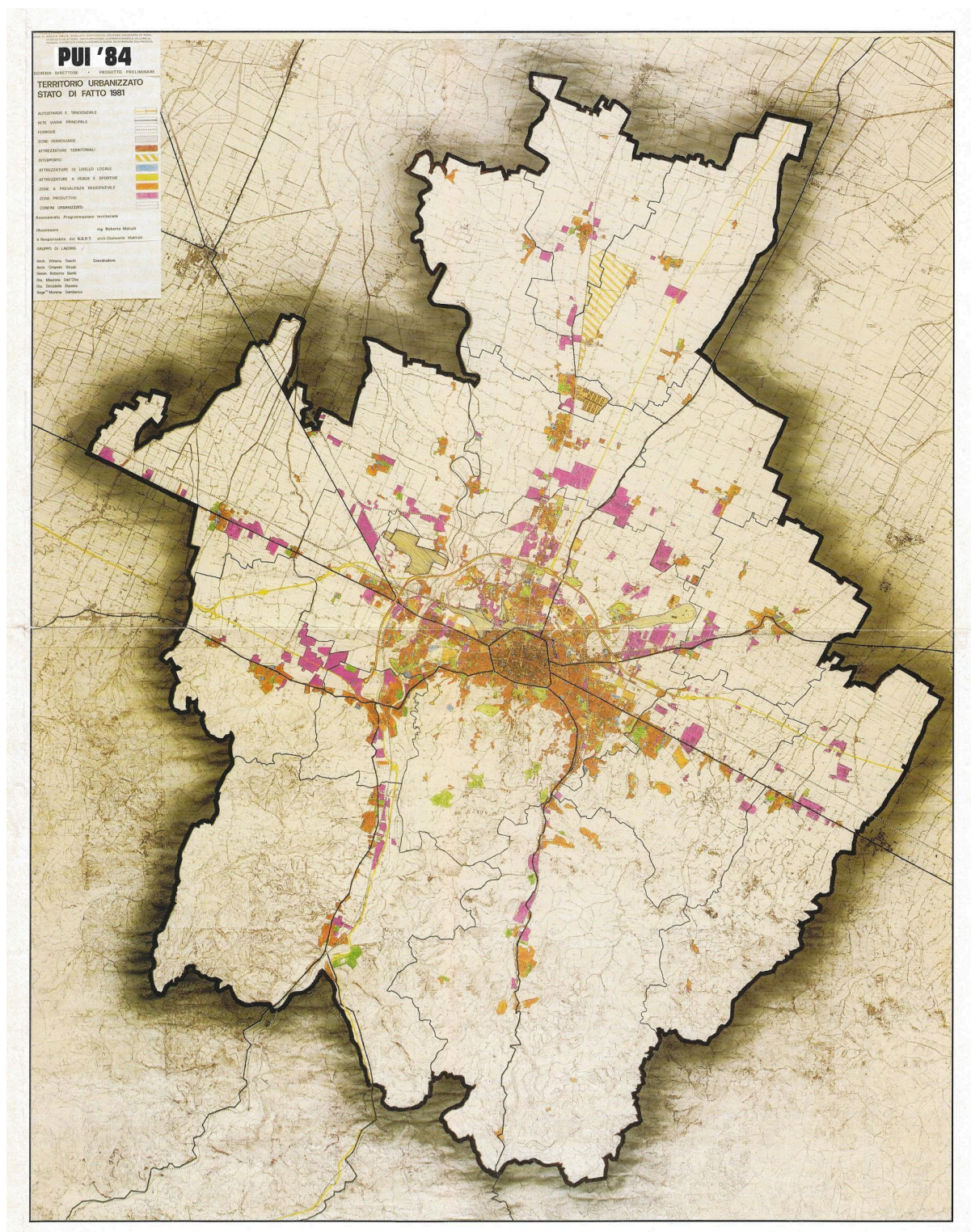
Tav. 2.1 a - Stato di fatto 1961





Tav. 2.1 b - Stato di fatto 1971





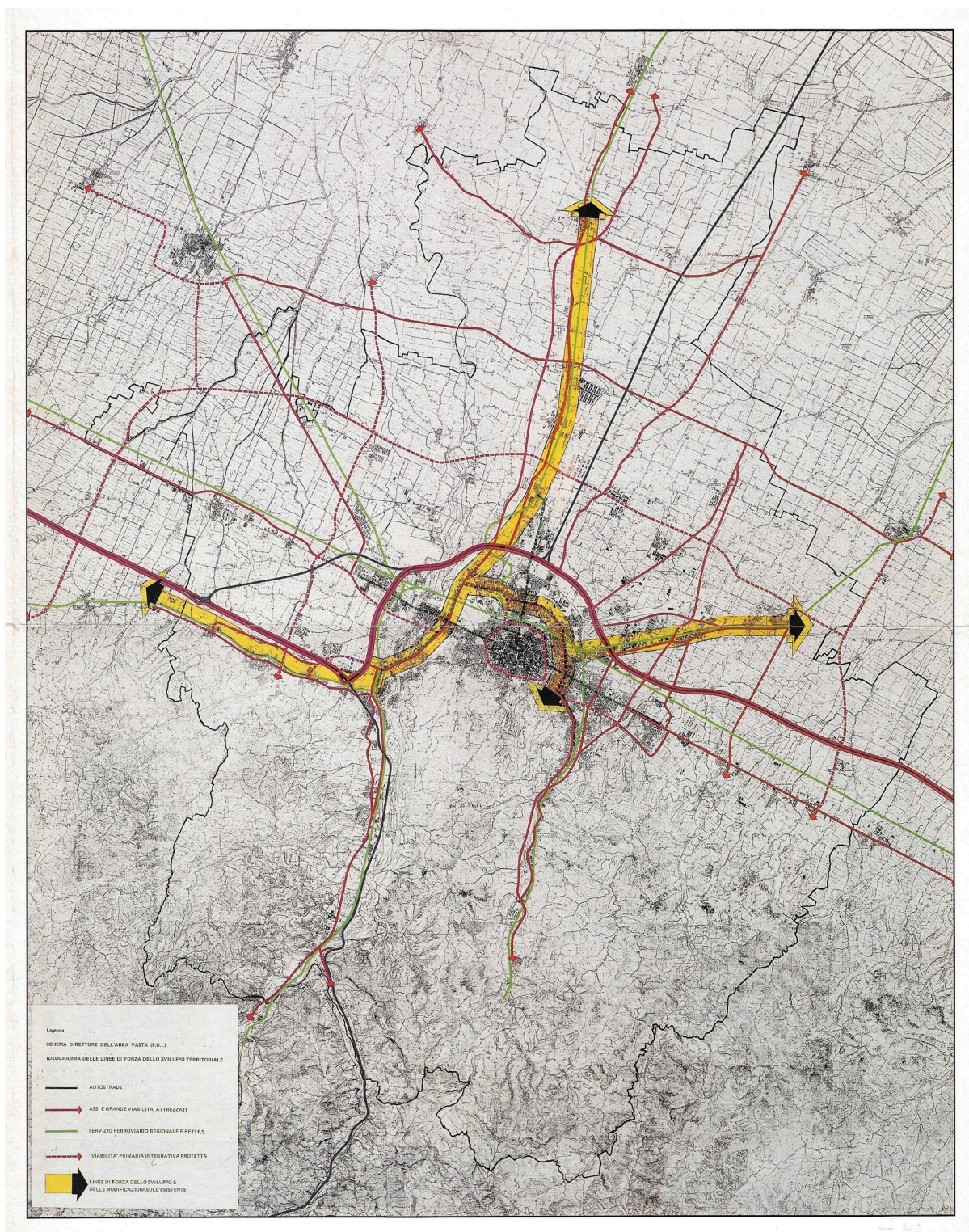
Tav. 2.1 b - Stato di fatto 1981





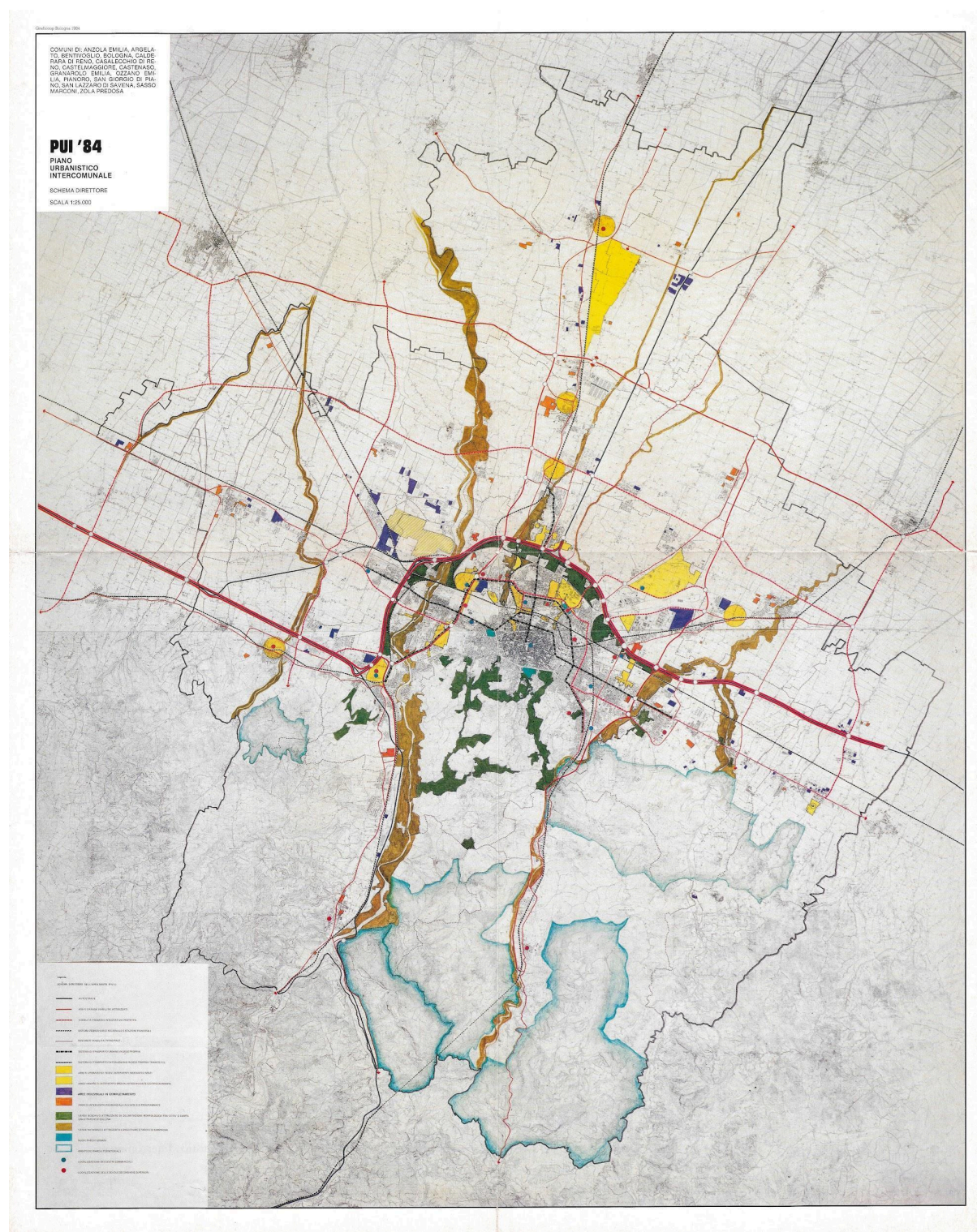
Tav. 2.1 c - Uso reale del suolo





Tav. 2.2 - Ideogramma delle linee di forza dello sviluppo territoriale





Tav. 2.3 - Schema direttore



## Piano Territoriale Infraregionale (PTI)

Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, 1995



Tavola 1.1 - Il sistema insediativo e della mobilità



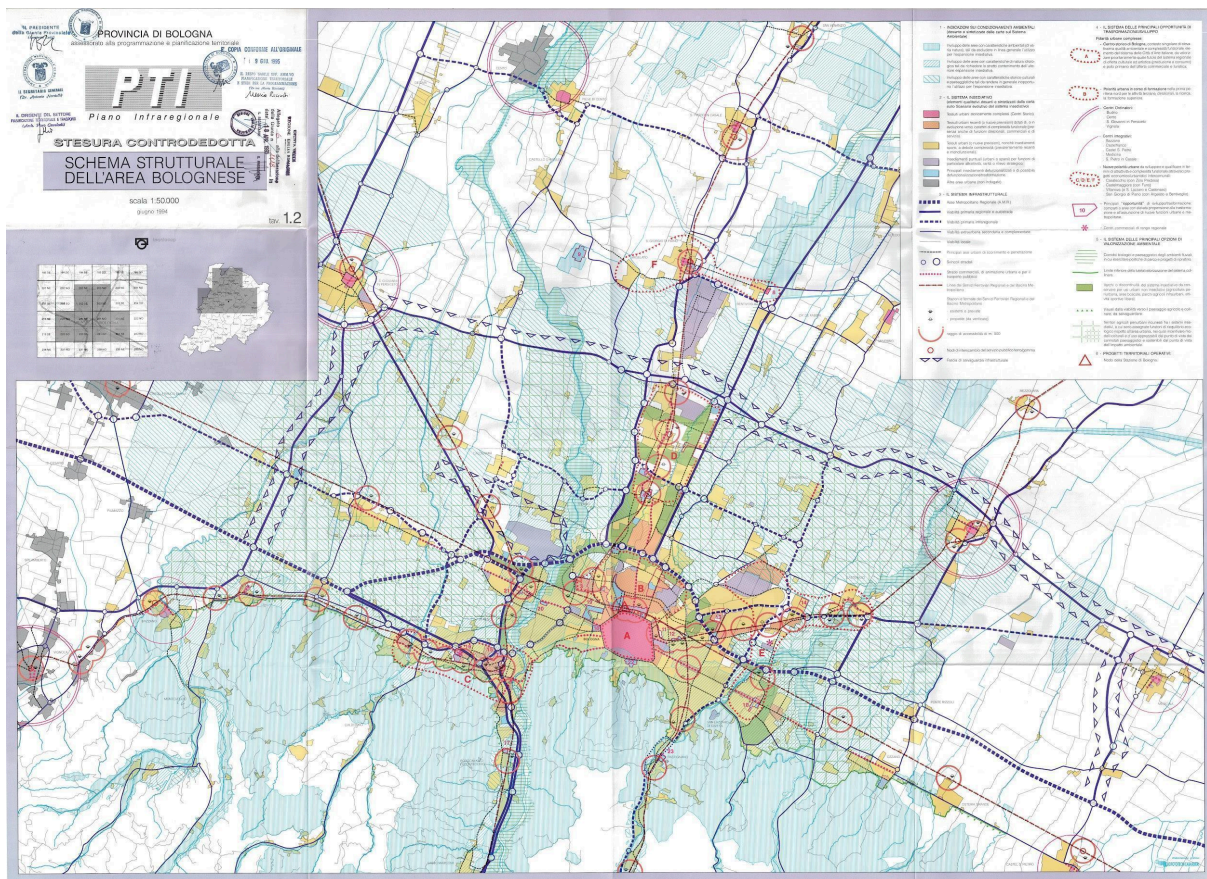


Tavola 1.2 - Schema strutturale dell'area bolognese



Tavola 2.1 nord - Il sistema ambientale. Ambiti di omogeneità morfologica



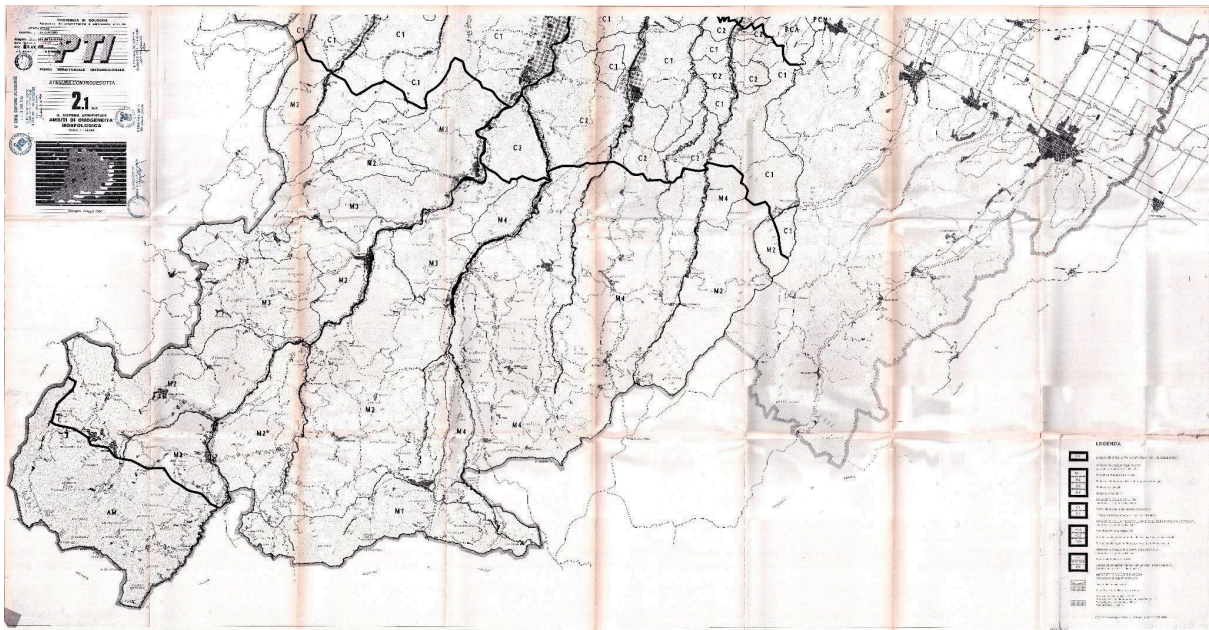


Tavola 2.1 sud - Il sistema ambientale. Ambiti di omogeneità morfologica



Tavola 2.2 nord - Il sistema ambientale. Aree di tutela e/o valorizzazione



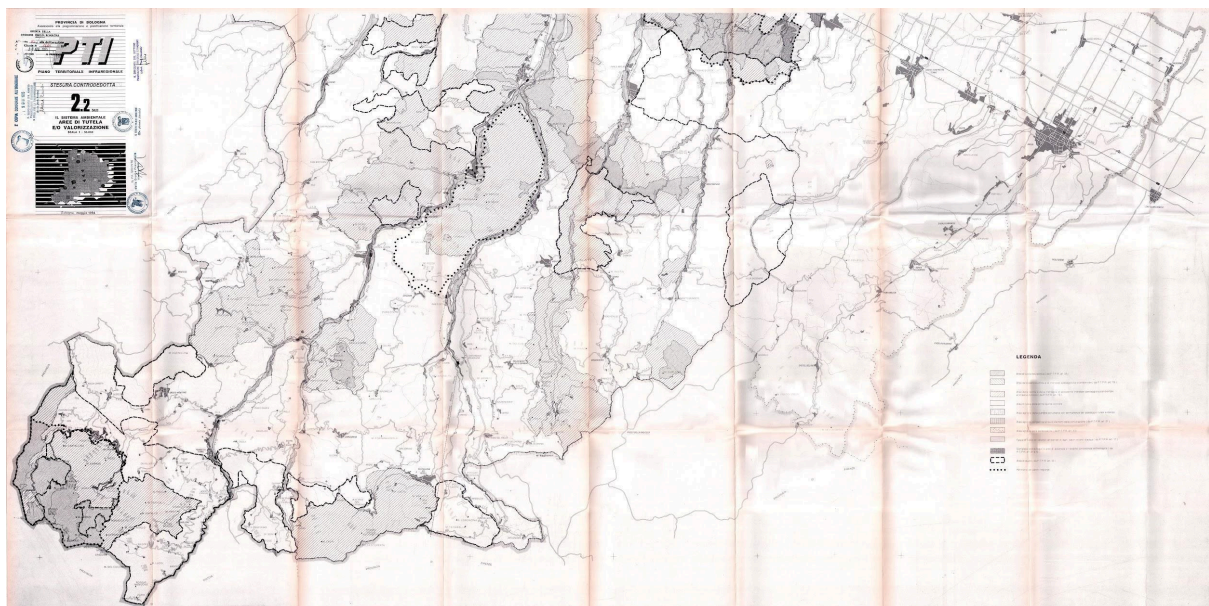


Tavola 2.2 sud - Il sistema ambientale. Aree di tutela e/o valorizzazione

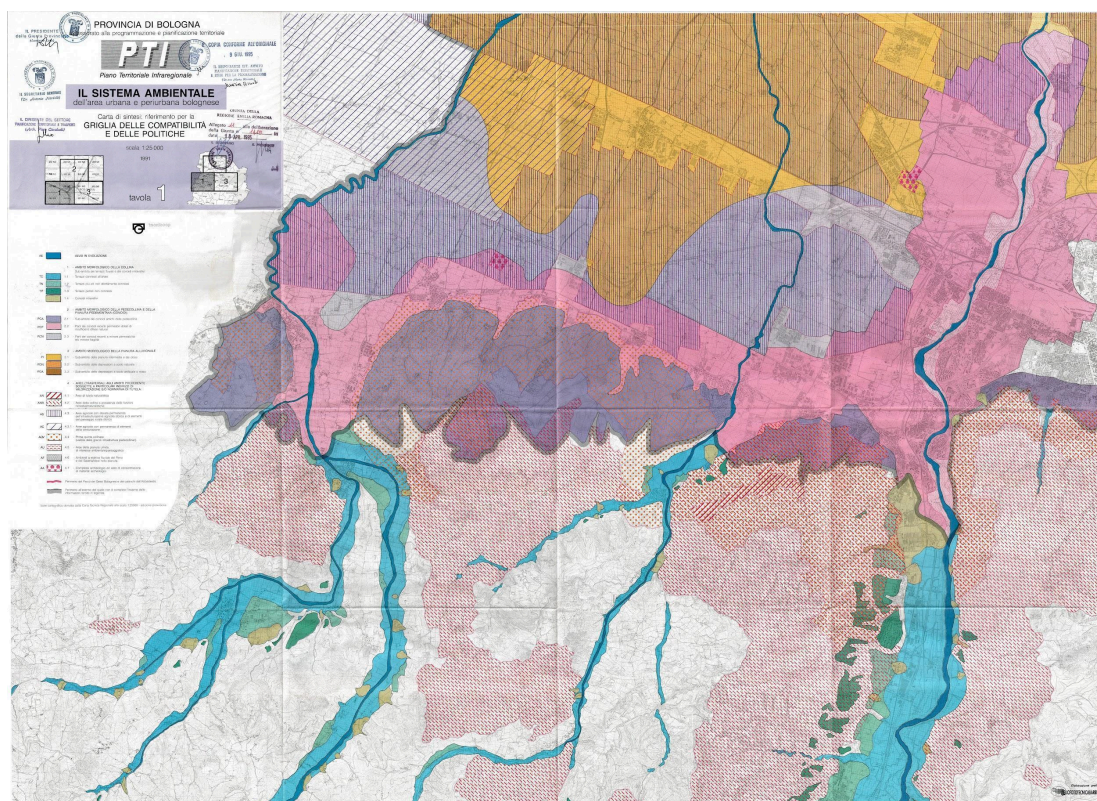
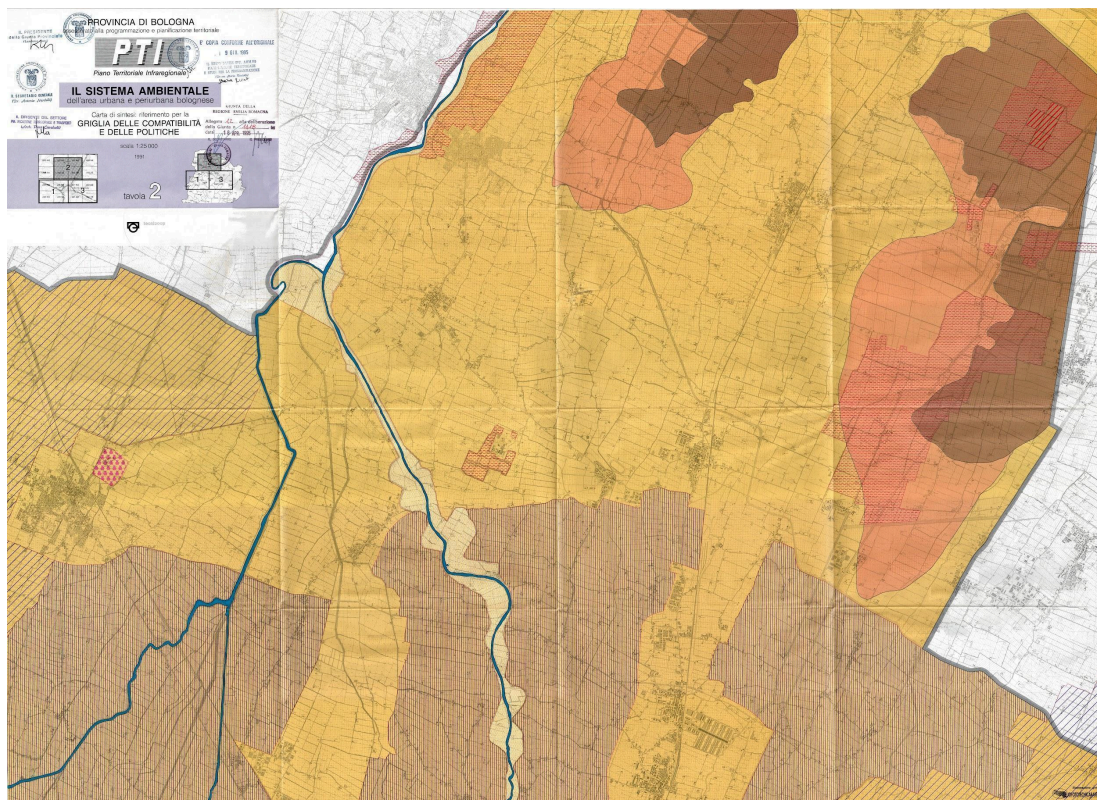


Tavola 2.3.1 - Il sistema ambientale dell'area urbana e periurbana bolognese. Carta di sintesi: riferimento per la griglia delle compatibilità e delle politiche





Tav 2.3.2 - Il sistema ambientale dell'area urbana e periurbana bolognese. Carta di sintesi: riferimento per la griglia delle compatibilità e delle politiche

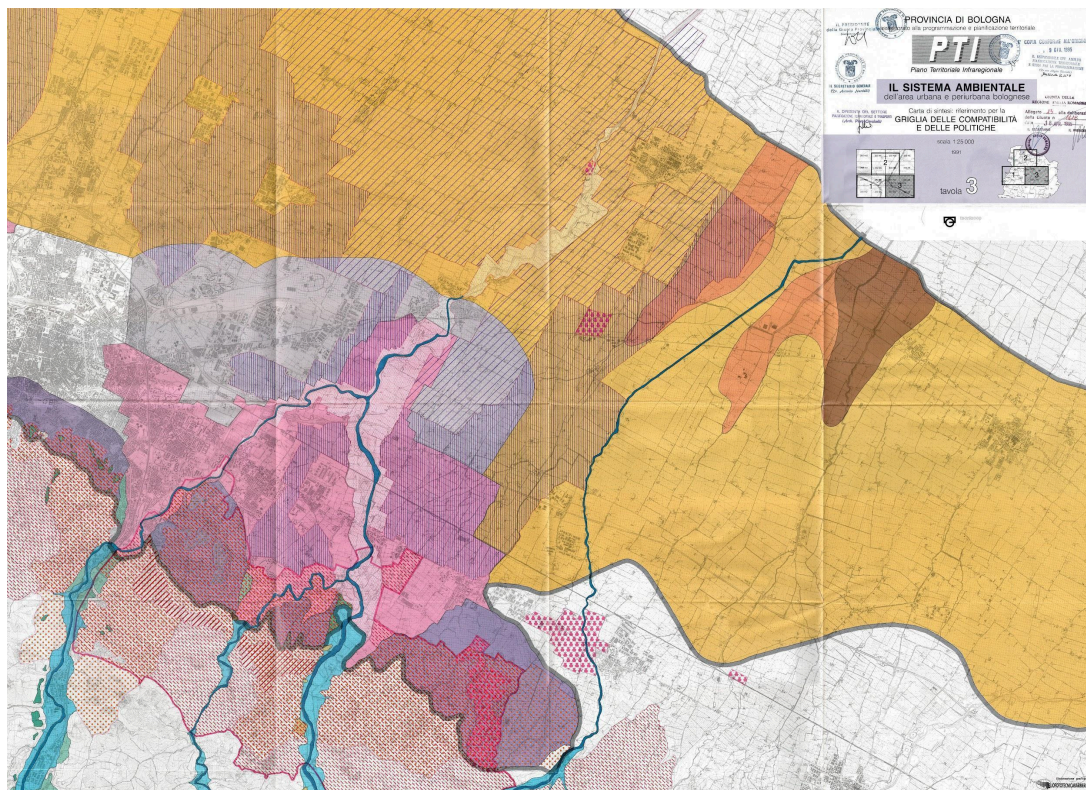


Tavola 2.3.3 - Il sistema ambientale dell'area urbana e periurbana bolognese. Carta di sintesi: riferimento per la griglia delle compatibilità e delle politiche



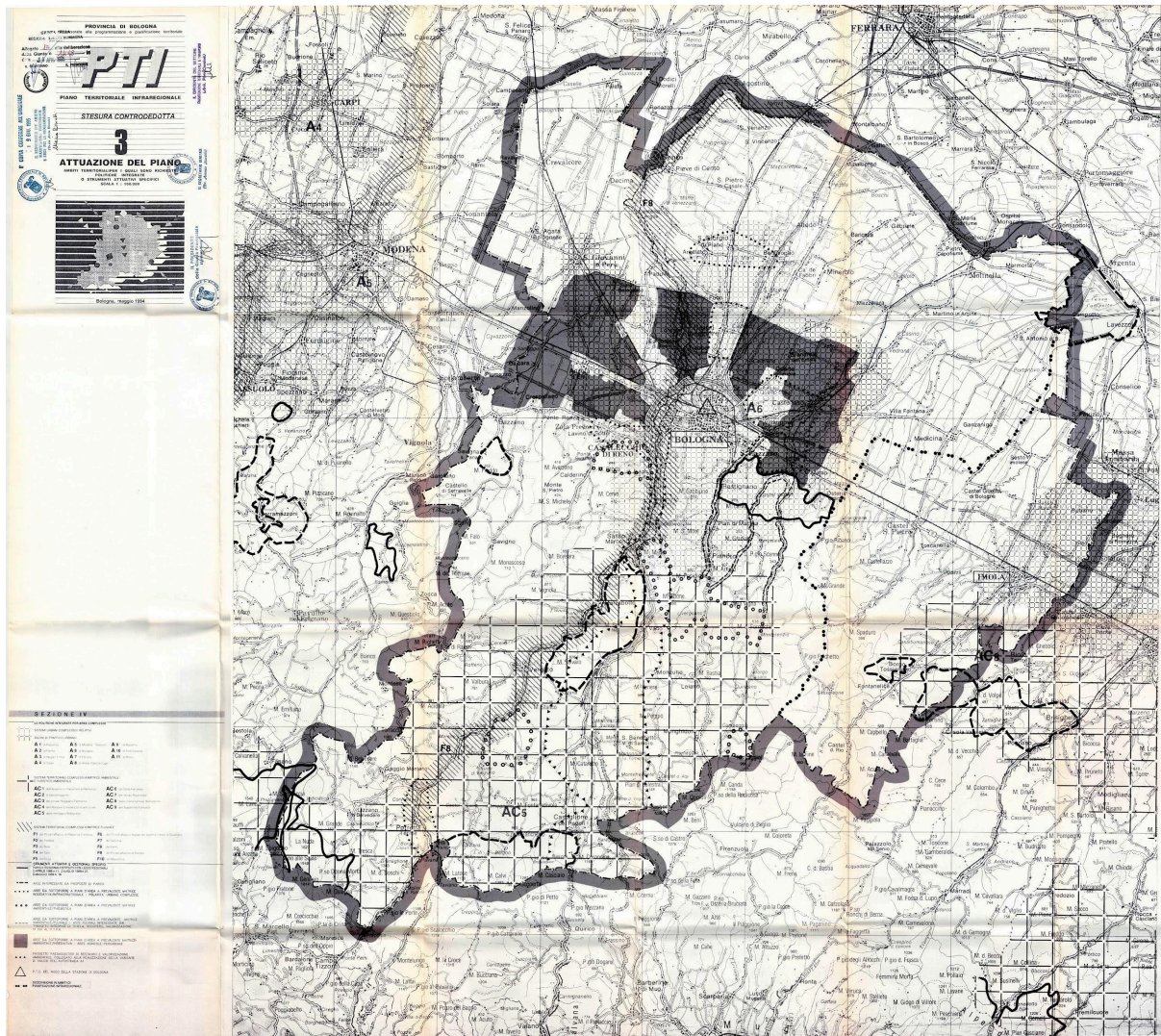


Tavola 3 - Attuazione del Piano. Ambiti territoriali per i quali sono richieste politiche integrate o strumenti attuativi specifici



## Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)

Provincia di Bologna, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, 2004

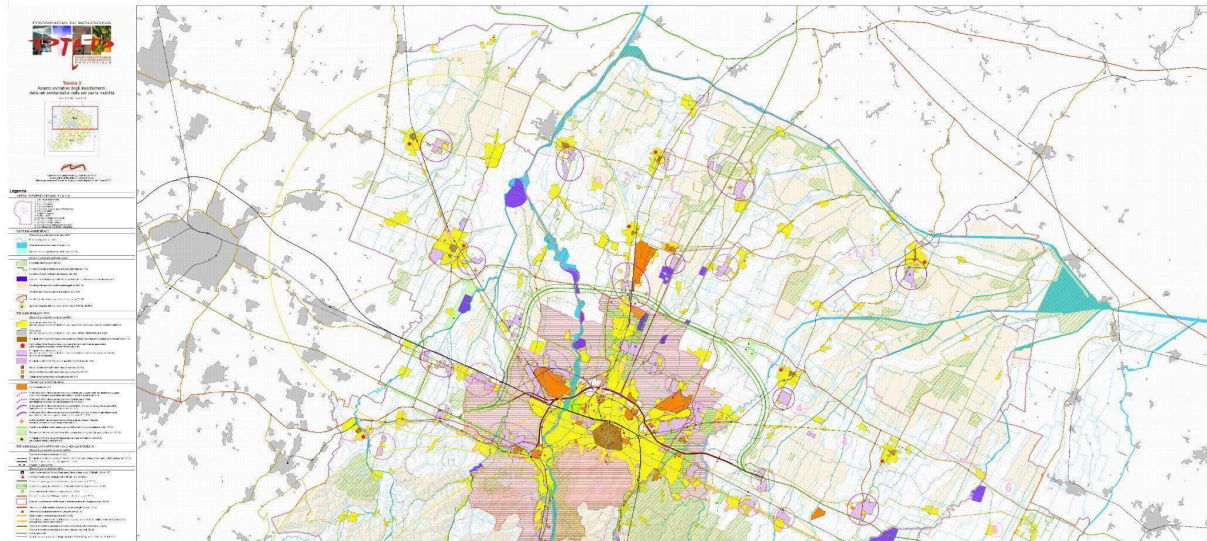


Tavola 3. Foglio Nord - Assetto evolutivo degli insediamenti, delle reti ambientali e delle reti per la mobilità

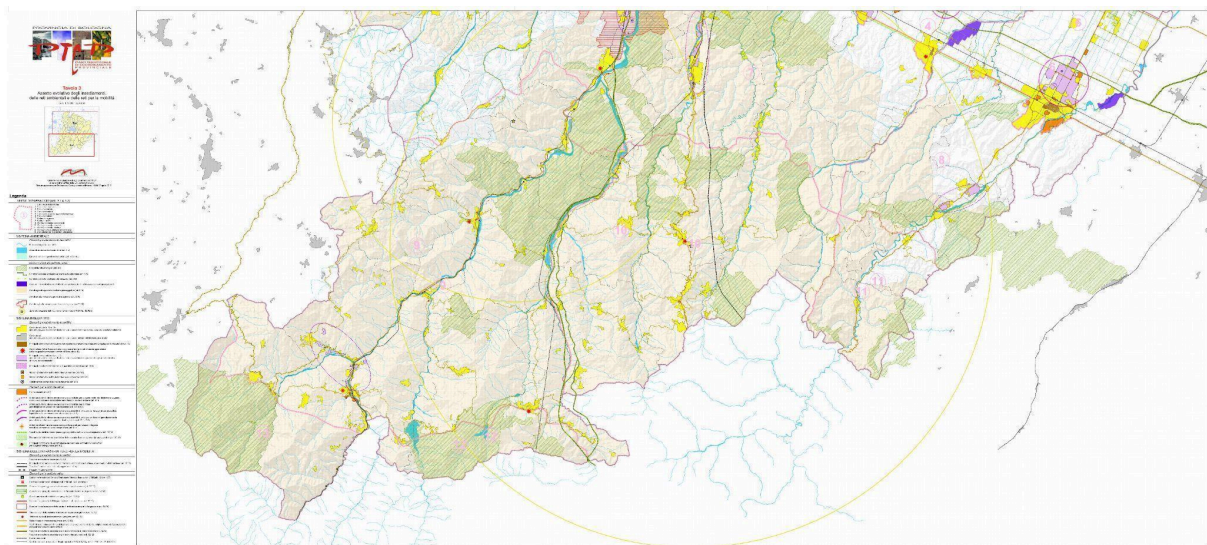


Tavola 3. Foglio Sud - Assetto evolutivo degli insediamenti, delle reti ambientali e delle reti per la mobilità

## Piano Territoriale Metropolitano (PTM)

Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, 2021

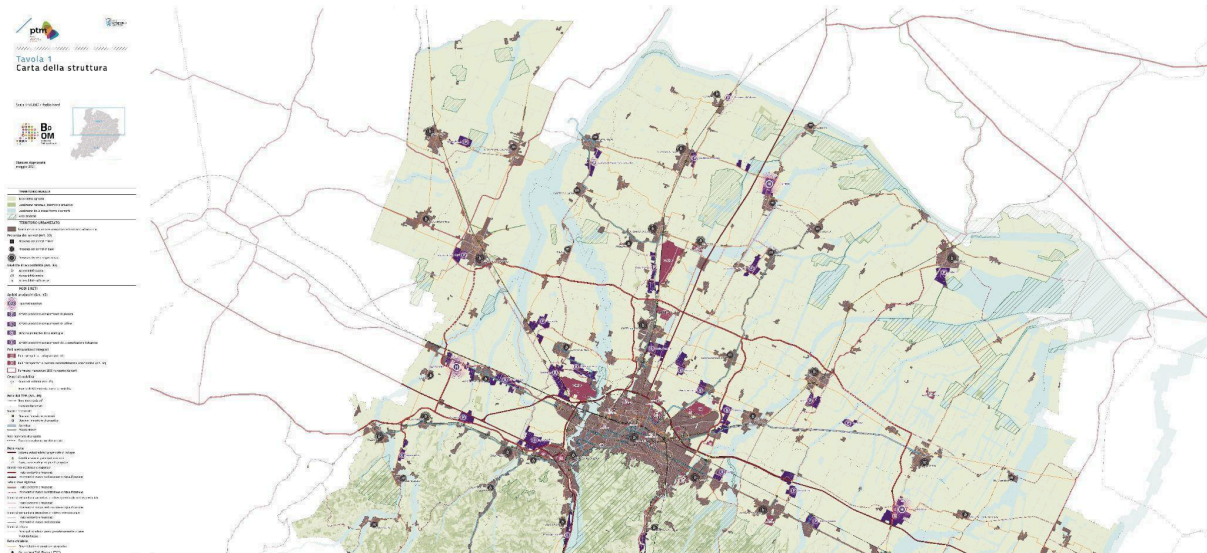


Tavola 1. Foglio Nord - Carta della struttura



Tavola 1. Foglio Sud - Carta della struttura

## 5.5 Bibliografia e fonti

### Bibliografia

A.A. V.V., *Bologna centro storico*. Catalogo per la mostra Bologna-centro storico, Bologna, Palazzo d'Accursio, 1970, Bologna, Alfa, 1970

Agostini I., *Consumo di luogo. Neoliberismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Pendragon, Bologna, 2017

Astengo G., «Urbanistica», in Enciclopedia Universale dell'Arte, Vol. XIV, Istituto per la Collaborazione Culturale, Venezia-Roma, 1966

Antonucci M., Trentin A. (a cura di), *La Manifattura Tabacchi a Bologna. Ricerche sull'architettura industriale contemporanea tra storia, tecnica e riuso*, Bologna, Bononia University Press, 2019

Bacchini C., Gulli A., *L'eredità controversa dei programmi integrati di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna*, in Bravo L., Orlandi P. (a cura di), "IN\_BO. Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura, V. 4 N. 6: Città e Regione in Emilia-Romagna. Il progetto di un territorio e la sua storia (1970-2013)", Dipartimento di Architettura UNIBO, Bologna, 2013, pp. 195-210

Baioni M., Bonetti T., Delpiano A., Fava B., Ricci M., Selmi F., *Il piano territoriale metropolitano. Città metropolitana di Bologna*, in "Urbanistica Informazioni", 290-291, Anno XXXVII Marzo-Aprile Maggio-Giugno 2020, pp. 33-34

Barbera F., *Le piazze vuote*, Laterza, Bari, 2023

Bernardi S., Delpiano A., Ricci M., Selmi F., *Dal PNRR agli strumenti della Città metropolitana di Bologna per la rigenerazione urbana* in Territorio, n. 106, 2023, pp. 64-70

Bolognese A., *Criticità e proposte nel Bando periferie 2016: una prima analisi dei risultati*, in "Working papers. Rivista online di Urban@it" - 1/2017

Bottino F., Vella R., *Storie e prospettive dell'area metropolitana bolognese* in Rosini R. (a cura di) *L'urbanistica delle aree metropolitane*, Alinea, Firenze, 1992, pp. 183-191



Brighi E., Orioli V., Proli S., *Il progetto urbano ai tempi della rigenerazione: esperienze sul campo nei centri minori della Romagna*, in Ecoweatown n. 19, 2019

Buciuni G., Corò G., *Periferie competitive. Lo sviluppo dei territori nell'economia della conoscenza*, Il Mulino, Bologna, 2023

Calabi D., *Storia dell'urbanistica europea*, Bruno Mondadori, Milano, 2008

Campos Venuti G., *Una politica urbanistica senza illusioni, ma senza evasioni*, in "Urbanistica" n. 54-55, pp. 34-40, 1969

Campos Venuti G., *Un Bilancio della Pianificazione Comprensoriale*, Piano Intercomunale di Bologna, Commissione Consultiva, Bologna, 17 marzo 1964

Campos Venuti G., Relazione svolta nella seduta del Consiglio Comunale di Bologna del 18 giugno 1965, in Comune di Bologna, *PEEP - Nucleo residenziale Beverara - Bologna*, Bologna, 1965

Campos Venuti G., *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1967

Campos Venuti G., *Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione*, in "Metronomie" n. 31, 2005

Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Bari, 2010

Campos Venuti G., *Un bolognese con accento trasteverino. Autobiografia di un urbanista*, Pendragon, Bologna, 2011

Campos Venuti G., *Amministrare l'urbanistica oggi*, INU Edizioni, Roma, 2012

Cavalcoli P., *Piano territoriale di coordinamento, strumenti e metodi* in "Urbanistica Informazioni", n. 133, gennaio-febbraio 1994, pp. 85-89

Cavalcoli P. et al., *Il futuro urbanistico dell'area bolognese*, in "Portici" anno I - n. 2, dicembre 1997, pp. 10-25

Cavalcoli P., *I temi della valutazione e del controllo: l'esperienza dello schema direttore metropolitano della Provincia di Bologna*, in «Territorio», n. 13, 2000, pp. 172-176

Cavalcoli P., *L'esperienza di pianificazione della Provincia di Bologna* in (a cura di Gibelli M. C., Salzano E.) *No sprawl: perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Alinea, Firenze, 2006, pp. 169-200

Celata F., *Quale rigenerazione, per quali periferie? Come e perché (non) si valutano i progetti del PNRR*, 2022 in <https://www.ricercaroma.it/quale-rigenerazione-pnrr/>

Chiffi D., Curci F., *Fragility: concept and related notions* in *Territorio*, 2019, n. 91, pp. 55-59

Cocco G. B., Pisano C., *Una lettura del Bando periferie. Sei strategie di modificazione urbana e metropolitana*, in "Urbanistica", n. 159, gennaio-giugno 2018, pp. 150-159

Comune di Bologna, *PIC, Piano-Mosaico, Illustrazione dei P.R.G. del Comprensorio*, 1968, Volume I, p. IV

Comune di Bologna, *Per un piano territoriale di coordinamento del comprensorio bolognese. Documento Programmatico*, aprile 1975 (Gruppo di lavoro: F. Bottino, G.L. Pavani, R. Vella)

Coppola A. et al. (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Milano, 2021

Cotella G., *Governance metropolitana e politica di coesione. Evidenze e prospettive* in *Territorio*, n. 106, 2023, pp. 40-46

Curci F., Ricchiuto G., *Esercizi di approssimazione all'Italia di mezzo* in Lanzani A. (a cura di), *Italia di mezzo. Prospettive per la provincia in transizione*, Donzelli Editore, 2024

De Leo D., Ombuen S., *Seconda parte: una interpretazione critica delle proposte per una ipotesi di agenda urbana nazionale* in Testa P. (a cura di) *Rigenerazione urbana. Un progetto per l'Italia. Dossier sui Progetti di Comuni e città metropolitane per il Bando Periferie*, ANCI-URBAN@IT, 2017, p. 57

De Luca G., Pisano C., *Tra strategie e metaprogetti: la forma del Piano Territoriale Metropolitano di Firenze alla luce dei bandi PINQuA/PUI* in "Urbanistica Informazioni", n. 308, 2023 pp. 54-59

Dragotto M., *Rigenerazione* in Lupatelli G., De Rossi L. (a cura di), *Rigenerazione urbana. Un glossario*, Donzelli, Roma, 2022, pp. 226-229



Fallaci R., *Un progetto per l'area metropolitana bolognese* in in Rosini R. (a cura di) *L'urbanistica delle aree metropolitane*, Alinea, Firenze, 1992, pp. 285-302

Fallaci R., *Il PTCP della Provincia di Bologna e il "collaudo" della nuova legge urbanistica regionale: governo equo delle trasformazioni urbane e strumenti per una parziale redistribuzione della rendita*, in "Metronomie", anno X, n. 26, giugno 2003, pp. 19-44

Gabellini P., *Bologna, nuove condizioni, un nuovo ruolo*, in Cappuccitti A., Piroddi E. (a cura di) *Il Nuovo Manuale di Urbanistica. Volume III, Lo stato della Pianificazione urbana in Italia; 20 città a confronto*, 2009, p. B169

Gabellini P., Proli S., Tondelli S., *Città metropolitana di Bologna*, in: De Luca G., Moccia F. D., *Pianificare le Città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, INU Edizioni, 2017, pp. 159-206

Gabellini P., *Avvicinarsi all'urbanistica. Approaching Urbanism*, Planum Publisher, Roma-Milano, 2024

Gallingani M., *Le occasioni della metropoli. La pianificazione metropolitana a Bologna. Disegni compiuti, sentieri interrotti, sogni, suggestioni*, CLUEB, Bologna, 2004

Giovannoni G., *Vecchie città ed edilizia nuova*, UTET, 1931

Gullì L., *Le esperienze di pianificazione territoriale della Regione Emilia-Romagna*, in Bravo L., Orlandi P. (a cura di), *IN\_BO. Ricerche e progetti per il territorio, la città e l'architettura*, V. 4 N. 6: *Città e Regione in Emilia-Romagna. Il progetto di un territorio e la sua storia (1970-2013)*, Bologna, 2013, pp. 175-186

Indovina F., *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano, 2009

Istat. *Le Misure della Vulnerabilità: un'applicazione a diversi ambiti territoriali*, StreetLib, Roma, 2020

Lanzani A., *Fragilità territoriali* in Cerosimo D., Donzelli C. (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli Editore, Roma, 2020, pp. 121-127

Lanzani A., *Italia di mezzo. Prospettive per la provincia in transizione*, Donzelli Editore, 2024

Lipparini P., *Urbanistica e regime*, in: *Carte e pensieri per costruire la città. Eccellenze dell'Archivio Storico dell'Università di Bologna*, Bologna, CLUEB, 2016, pp. 55-57

- Lupatelli G., *Fragili e antifrangili. Territori, economie e istituzioni al tempo del coronavirus*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2021
- Mari A. (a cura di), *Manifattura delle arti. Ex manifattura tabacchi*, Minerva, Argelato, 2009
- Maldini P. et al. (a cura di), *Linee generali dello schema per la pianificazione urbanistica nel comprensorio bolognese*, in "Urbanistica" n. 54-55, pp. 10-27, 196
- Manaresi R., *Il parco dell'Osservanza di Imola* in Urban Design Magazine n. 9 ottobre 2017, pp. 46-53
- Matulli R., *Il PRG '85: il contesto politico, i contenuti, le difficoltà attuative*, in Delpiano A. et al. (testi e interventi a cura di) *Dal Piano regolatore al piano regolatore: una discussione sulle recenti trasformazioni urbane e Bologna : atti del seminario di Monte Sole*, novembre 2001
- Mazzeo G., Calenda C., *Evoluzione della normativa urbanistica: la frammentazione dopo l'omogeneità*, in TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment, Aprile 2011
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, *Progetto 80; rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Libreria Feltrinelli, Milano, 1969
- Municipio di Bologna, *Relazione della giunta al consiglio circa il piano edilizio regolatore e di ampliamento della città*, Regia Tipografia, Bologna, 1890, dall'archivio [www.rapu.it](http://www.rapu.it)
- Nicosia C., *Le radici della 'Turbina'. Ricostruzione genealogica del Piano Intercomunale Milanese del 1963*, in "Territorio", n. 65, pp. 128-138
- Ombuen S., *Osservare e valutare nel PNRR*, in Armondi S., Compagnucci F., Fedeli V., Orioli V., Pacchi C. (a cura di), *Città e territori del PNRR. Casi e approfondimenti*, Urban@it - Collana Working Papers, (16), 2023
- Orioli V., Massari M., *The Plan for the conservation of the historic center of Bologna: A double legacy*, in *Bologna and Kanazawa Protection and valorization of two historic cities* ボローニャと金沢 二つの歴史都市 その保全と活用, Bologna, Bononia University Press, 2020, pp. 125-149
- Orioli V., *Come cambia l'urbanistica: la Romagna e la rigenerazione urbana*, in «Studi Romagnoli», LXX, Cesena, 2020, pp. 101-120

Orioli V., *The Challenges of Bologna's Metropolitan Identity*, in *Iglus Quarterly*, vol. 8, issue 4, marzo 2023, pp. 23-31

Orioli V., Massari M., *Praticare l'urbanistica. Traiettorie tra innovazione sociale e pianificazione*, FrancoAngeli, Milano, 2023 , pp. 92-111

Orioli V., *Il Piano Territoriale Metropolitano di Bologna: impostazione, obiettivi, prospettive*, in *Italia Decide. Rapporto 2024. Il futuro della città pubblica. Innovazioni, diritti, mercati*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 231-240

Pasqui G., *Il territorio al centro* in "Urbanistica Informazioni" 287-288 (2019), pp. 10-12

Palermo P.C., *Il futuro dell'urbanistica post-riformista*, Carocci, Roma, 2022

Parisini, F., *La città e i consumi. Accesso al benessere e trasformazioni urbane a Bologna*, Milano, FrancoAngeli, 2012

Pelloni, R., *Regione Emilia Romagna. I piani infraregionali nel processo di pianificazione*, INU, 1995

Piacentini O., intervento, in *Unione Regionale delle Province Emiliano Romagnole, Unione Regionale Camere di Commercio Emilia-Romagna, Problemi e tecniche dell'articolazione regionale della programmazione*, Atti dell'incontro di Bologna, 23 giugno 1965, Bologna, 1965

Pileri P., *Che cosa c'è sotto. Il suolo, i suoi segreti, le ragioni per difenderlo*, Altreconomia, Milano, 2016

Pompei S., Ronzani G., *Bologna celebra il primo accordo metropolitano*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 134, marzo-aprile 1994, pp. 50-52

Provincia di Bologna e Comune di Bologna. Servizio Metropolitano per lo Schema Direttore (a cura di), *Rapporto sulle condizioni di sostenibilità delle previsioni urbanistiche dell'area vasta bolognese*, 1998

Provincia di Bologna, *Il bilancio del PTCP della Provincia di Bologna. Report 2012*, Tipografia Metropolitana Bologna, 2012

Ricci M., *Strategie per la pianificazione metropolitana* (Tesi di dottorato di ricerca in ingegneria edile / architettura), 2013

Romanini O. (a cura di), *Da Provincia a città grande. Presentato il Manifesto del PTCP, un disegno organico per rilanciare la città e il suo territorio*, in "Portici" anno V - n. 4, agosto 2001, pp. 10-25

Salzano E., *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza, Bari, 2003

Schiavina M., Moreno-Monroy A., Maffenini L., Veneri P. (2019): GHS-FUA R2019A - GHS functional urban areas, derived from GHS-UCDB R2019A (2015). European Commission, Joint Research Centre (JRC)

Spagnoli L., *Storia dell'urbanistica moderna*, vol. 2, Zanichelli, Bologna, 2012

*Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in Materiali UVAL, n.31, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma, 2014

Susi Botto I., *Dimensione metropolitana e governo del territorio. Spunti di riflessione dall'esperienza milanese* in Urbanistica informazioni, n. 317, Settembre-Ottobre 2024, pp. 21-25

Venturi P., *Strategie per le aree interne: tra retorica del declino e infrastrutturazione comunitaria*, in "DiTe", n. 69, luglio 2025

Viesti G., Chiapperini C., Montenegro E., *Le città italiane e il PNRR*, Collana Working Papers – Urban@it (13), 2022

## Fonti

### Documenti, deliberazioni, relazioni

Città metropolitana di Bologna, *Statuto della Città metropolitana di Bologna*, approvato dalla Conferenza metropolitana di Bologna con Delibera n. 1 del 23.12.2014, coordinato con le modifiche successivamente apportate dalla Deliberazione della Conferenza metropolitana n. 3 del 30.05.2016

Città metropolitana di Bologna, *Piano Strategico Metropolitano 2.0*, 2018

Città metropolitana di Bologna, *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile*, 2019

Città metropolitana di Bologna, Relazione generale PINQuA *Arcipelago metropolitano. Proposte per l'abitare innovativo e inclusivo nell'area metropolitana bolognese*, 2021

Città metropolitana di Bologna, *Regolamento per la gestione del Fondo Perequativo Metropolitano*, 2021

Città metropolitana di Bologna, *Relazione PUI Rete Metropolitana per la Conoscenza. La Grande Bologna*, 2022

Città metropolitana di Bologna, *Linee guida per i Programmi metropolitani di rigenerazione*, 2023

Città metropolitana di Bologna, *Un anno di ORMe. Report di monitoraggio delle attività 2023-2024*, Settembre 2024

Città metropolitana di Bologna, *Relazione di monitoraggio del Bando periferie*, 30 gennaio 2026

Comune di Bologna, Delibera di Consiglio Comunale n. 7 del 24 aprile 1959

Protocollo di Intesa dei Sindaci dei Comuni di Anzola Emilia, Argelato, Bentivoglio, Bologna, Calderara Di Reno, Casalecchio Di Reno, Castel Maggiore, Castenaso, Granarolo Emilia, Ozzano Emilia, Pianoro, San Giorgio di Piano, San Lazzaro di Savena, Sasso Marconi, Zola Predosa, per il coordinamento degli strumenti urbanistici, 9 febbraio 1982



### Piani urbanistici e territoriali

Città metropolitana di Bologna, *Piano Territoriale Metropolitano*, 2021

Città metropolitana di Firenze, *Piano Territoriale Metropolitano*, 2024 (adozione)

Città metropolitana di Milano, *Piano Territoriale Metropolitano*, 2021

Comune di Bologna, *Piano Regolatore Generale della Città di Bologna*, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica in data 18 aprile 1958

Comune di Bologna, *Piano Intercomunale Bologna. Schema generale per la pianificazione urbanistica nel comprensorio*, 1967

Comune di Bologna, *Variante al Piano Regolatore Generale*, 1969

Comune di Bologna, *Piano Urbanistico Intercomunale*, 1984

Comune di Bologna, *PRG '85*, 1989

Provincia di Bologna, *Piano Territoriale Infraregionale*, 1995

Provincia di Bologna, *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, 2004

### Normativa di riferimento

Abbreviazioni: L - Legge; LR - Legge regionale dell'Emilia-Romagna; DGR - Delibera di Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna DM - Decreto Ministeriale; DPCM - Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri; DPR - Decreto del Presidente della Repubblica

L 1150/1942 - Legge urbanistica

DM 6 maggio 1960, Div. 23", n. 1174 (Ministero dei Lavori Pubblici) - Autorizzazione a formare il Piano Regolatore Intercomunale di Bologna

DGR 365/1976 - Delimitazione dei comprensori della Regione Emilia-Romagna

DPR 616/1977 - Deleghe alle Regioni tra cui la funzione amministrativa in materia di urbanistica

L 457/1978 - Norme per l'edilizia residenziale, che istituiscono i Piani di recupero

LR 47/1978 - Tutela e uso del territorio

LR 6/1984 - Norme sul riordino istituzionale

L 431/1985 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale

LR 36/1988 - Disposizioni in materia di programmazione e pianificazione territoriale

L 183/1989 - Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo

L 142/1990 - Ordinamento delle autonomie locali

L 179/1992 - Norme per l'edilizia residenziale pubblica, che istituiscono i Programmi Integrati d'Intervento

DM 21 dicembre 1994 (Ministero dei Lavori Pubblici) - Programmi di riqualificazione urbana

LR 6/1995 - Norme in materia di programmazione e pianificazione territoriale, in attuazione della Legge 8 giugno 1990, n. 142, e modifiche e integrazioni alla legislazione urbanistica ed edilizia

LR 33/1995 - Delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Bologna e attribuzione di funzioni

LR 19/1998 - Norme in materia di riqualificazione urbana

DM 8 ottobre 1998 (Ministero dei Lavori Pubblici) - Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST)

L 136/1999 - Norme per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e per interventi in materia di opere a carattere ambientale, che introducono i Contratti di Quartiere

LR 20/2000 - Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio

L 56/2014 - Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni

DPCM 25 maggio 2016 - Approvazione del bando con il quale sono definiti le modalita' e la procedura di presentazione dei progetti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle

periferie delle città metropolitane, dei comuni capoluogo di provincia e della città di Aosta (n.d.r. Bando Periferie)

LR 24/2017 - Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio

L 160/2019, art. 1, comma 437 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022; Istituzione del Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQuA)

DI 395/2020 (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo) - Procedure per la presentazione delle proposte, i criteri per la valutazione e le modalità di erogazione dei finanziamenti per l'attuazione del "Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare"

DL 152/2021 convertito con modificazioni da L 233/2021 - Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, che istituisce i Piani Urbani Integrati (PUI)

## **5.6 Glossario**

### Piani urbanistici e territoriali

PIC - Piano Intercomunale

POC - Piano Operativo Comunale

PRG - Piano Regolatore Generale

PSC - Piano Strutturale Comunale

PTM - Piano Territoriale Metropolitano

PTCP - Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

PTPR - Piano Territoriale Paesistico Regionale

PUG - Piano Urbanistico Generale

PUI '84 - Piano Urbanistico Intercomunale 1984

### Altri piani e programmi

PINQuA - Piano Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare

PNRR - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

PRIT - Piano Regionale Integrato dei Trasporti

PUI - Piani Urbani Integrati

### Altre abbreviazioni

ORMe - Officine per la Rigenerazione Metropolitana

SFM - Servizio Ferroviario Metropolitano

SNAI - Strategia Nazionale per le Aree Interne

IVSM - Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale

