

Il PSC di Bologna del 2008. Nuovi piani per la città contemporanea

Francesca Ruocco

Storicamente, 6 (2010).

ISSN: 1825-411X. Art. no. 42. DOI: [10.1473/stor455](https://doi.org/10.1473/stor455)

Durante gli ultimi vent'anni nei paesi europei, e più in generale in quelli a sviluppo maturo, è avvenuto un profondo ripensamento delle forme di pianificazione urbana, per far fronte alle notevoli trasformazioni sociali, economico-produttive e spaziali che hanno investito i principali poli urbani, anche per effetto dei processi di globalizzazione. Uno dei nuovi strumenti elaborati a questo fine, è costituito dalla pianificazione strategica applicata al territorio, oggi considerata una metodologia utile e necessaria, ancorché problematica, per la progettazione di politiche e strategie efficaci per lo sviluppo delle città. All'interno di questa nuova tipologia di piani, si inserisce in parte anche il Piano Strutturale Comunale (PSC) che il comune di Bologna ha approvato nel 2008. Esso infatti, pur essendo un piano urbanistico – normato come tale dal punto di vista legislativo[1] - e che quindi riguarda strettamente il territorio e le sue trasformazioni, fissa anche alcuni obiettivi strategici generali di sviluppo urbano, assumendo inoltre, sia sul piano dei contenuti che della metodologia, alcuni concetti chiave ed alcune caratteristiche tipiche della pianificazione strategica europea.

A partire dagli anni '80, sono state infatti messe in discussione l'efficacia e l'efficienza dello strumento del piano regolatore e delle forme di pianificazione di lungo periodo, che si erano venute costruendo all'interno dei principi dell'urbanistica modernista[2]. Questi strumenti sono oggi

considerati troppo rigidi e dunque inadeguati a rispondere alla rapidità dei mutamenti in atto. Da un'idea modernista di urbanistica, basata sui piani di durata decennale, sostenuti da un'architettura funzionale, si è passati ad un modello "postmoderno" di piani, più flessibili, non prescrittivi bensì di indirizzo, e sostenuti da opere architettoniche imponenti e spettacolari. All'interno del dibattito sulle forme più idonee a gestire i processi in corso, la pianificazione strategica è appunto emersa come uno dei principali strumenti di programmazione e pianificazione, anche territoriale, al fine di delineare il futuro dello sviluppo urbano, attraverso opzioni aperte e scenari desiderabili. Alla pianificazione urbanistica resta poi il compito di rendere normativamente possibili e operative alcune di queste opzioni e progetti.

I caratteri distintivi della pianificazione strategica attengono sia agli strumenti operativi, che alla metodologia di produzione del piano. Infatti, si tratta di un progetto generale per la città condiviso fra vari attori e soggetti sociali, ed a questo fine vengono costituiti ambiti permanenti di discussione e confronto - spesso veri e propri Forum deliberativi[3] - tra soggetti pubblici e privati, portatori di interessi sociali, economici e culturali. Dunque, la pianificazione strategica è anche uno strumento di creazione e sperimentazione di nuovi modelli di *governance*[4] urbana, in contesti metropolitani frammentati e disgregati, in cui si prova a far convergere e cooperare interessi diversi, al fine di realizzare un'immagine della "città come attore collettivo"[5] e di promuovere consenso e legittimazione intorno all'idea di città che si intende costruire.

La pianificazione strategica e, in generale, le nuove forme di *governance*, conservano comunque anche elementi fortemente problematici. Innanzitutto, fa discutere il livello di democrazia e di trasparenza dei processi decisionali che, pur senza rivestire carattere prescrittivo, non avvengono all'interno di assemblee elettive e non sono quindi legittimati né controllabili dalle forme della democrazia rappresentativa. D'altra parte, c'è chi ritiene[6] che la

pianificazione strategica introduca forme di neoliberalismo nelle politiche urbane, soprattutto attraverso l'introduzione del neo-managerialismo urbano, una aziendalizzazione delle scelte politiche e un distacco dalla democrazia rappresentativa locale. Un terzo elemento che ha destato perplessità nei modi di *governance* associati alla pianificazione, è il tentativo di assegnare responsabilità di scelta e di decisione anche a soggetti esterni alle istituzioni del governo urbano[7]. All'interno dei Forum deliberativi infatti, sono previste figure di esperti, che hanno funzione di "facilitatori" del processo partecipativo, ma che tendono a sostituirsi ai decisori politici. Ciò rischia di determinare una duplice de-responsabilizzazione: sia da parte dei forum della pianificazione strategica, che delle istituzioni, rispetto al problema dell'attuazione delle scelte, dei loro effetti e della loro valutazione.

Da ultimo, bisogna infine chiedersi se le principali questioni che sostanziano la pianificazione strategica (le politiche pubbliche, le politiche economiche e la pianificazione urbana e territoriale), necessitino davvero di uno strumento che si propone di essere così ampio e ambizioso, o se molte delle dichiarazioni d'intenti ad esso attribuite non restino solo materiale retorico.

Linee di riforma per l'urbanistica, nell'Italia degli anni '90

In Italia, nel corso degli anni '90, si sviluppa tra gli urbanisti un dibattito articolato sul ruolo del piano regolatore nel governo delle nuove trasformazioni urbane e viene unanimemente riconosciuta la necessità di riformare la pianificazione comunale.[8]

Fin dal 1995 e, da ultimo, nel 2006[9], l'INU sollecita una nuova legge urbanistica nazionale che normi solo i "principi fondamentali" di governo del territorio, in base alla quale le Regioni dovrebbero poi costruire, in piena autonomia – coerentemente con il Titolo V della Costituzione - le proprie leggi regionali. Si dovrebbe cioè superare la legge urbanistica n. 1150 del '42, e sancire l'importante passaggio concettuale da "urbanistica" a

“governo del territorio”, che comprende l’insieme delle attività relative alla conservazione, alla trasformazione, allo sviluppo e agli usi del territorio stesso, esercitate attraverso una collaborazione tra i diversi soggetti a vario titolo competenti, non solo nella pianificazione propriamente detta, ma anche nelle varie politiche settoriali (ambiente e paesaggio, trasporti e infrastrutture, sviluppo sociale ed economico-produttivo, sicurezza, ecc...).

A livello comunale, l’idea dell’INU è quella dello sdoppiamento del piano generale in due componenti: una strutturale (il Piano Strutturale Comunale), con valenza solo programmatica - e dunque non prescrittiva e vincolistica - che fissi gli indirizzi, gli obiettivi e i parametri qualitativi generali di governo del territorio; e una operativa (il Piano Operativo Comunale), prescrittiva e conformativa della proprietà, di breve periodo (massimo cinque anni), che selezioni all’interno del PSC le proposte ed i progetti a cui dare attuazione, attraverso una forma concorsuale trasparente.

Nella prospettiva dell’INU, la nuova legge urbanistica dovrebbe attribuire agli ambiti di trasformazione, attraverso il Piano Operativo, usi pubblici e privati da accorpate *pro quota* tra tutte le proprietà coinvolte in misura perequata. Inoltre, le aree su cui si concentrano gli usi insediativi resterebbero di proprietà privata, mentre quelle destinate ad usi pubblici verrebbero cedute gratuitamente al Comune in cambio di diritti edificatori attribuiti dal piano alla proprietà. Il tradizionale meccanismo espropriativo verrebbe dunque sostituito dalla cosiddetta “compensazione perequativa”, e resterebbe solo per gli immobili di valore storico o naturale e per le aree necessarie alla realizzazione di infrastrutture.

In secondo luogo, si risolverebbe in parte anche il problema della “rendita di attesa” che il vecchio piano regolatore, a valenza prescrittiva, generava sulle aree oggetto di intervento. Con la nuova legge tale forma di rendita riguarderebbe solo le poche aree incluse nel Piano Operativo e verrebbe inoltre ridotta dalla cessione gratuita di aree destinate ad uso pubblico e

diritti edificatori, operata con il metodo della compensazione perequativa. Da ultimo, la breve durata dei POC porrebbe fine alle continue varianti al vecchio piano generale, fatte dai Comuni nel corso degli anni per fare fronte alle mutate esigenze.

La mancanza di flessibilità e di efficacia temporale della pianificazione urbanistica italiana è, del resto, in palese contrasto con la pianificazione strategica europea.

A causa della mancata elaborazione della nuova legge nazionale, e sulla base di queste indicazioni, alcune Regioni hanno provveduto autonomamente a dare inizio ad una nuova stagione legislativa in materia di urbanistica[10].

L'Emilia Romagna ha approvato nel 2000 la legge regionale n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", che assume e ricalca la proposta di riforma avanzata dall'INU.

La legge 20 del 2000 dell'Emilia Romagna, articola la pianificazione territoriale ed urbanistica in tre livelli gerarchicamente interconnessi: **regionale (PTR), provinciale (PTCP)** e comunale[11].

A livello comunale, essa recepisce appunto lo sdoppiamento del piano generale in una componente strutturale ed in una operativa. Il Piano Strutturale Comunale (PSC), è lo strumento di pianificazione urbanistica generale finalizzato a delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo del territorio comunale e a tutelarne l'integrità fisica ed ambientale, nonché l'identità culturale[12], attraverso metodologie partecipative. In queste sue finalità quindi, pur rimanendo un piano territoriale ed urbanistico, esso ricalca gli obiettivi tipici della pianificazione strategica: definire linee di indirizzo ed opzioni strategiche di sviluppo urbano e territoriale, in maniera partecipata e condivisa. Il Piano Operativo Comunale (POC) invece, è lo strumento che individua e disciplina, specificatamente, gli interventi di tutela,

valorizzazione, organizzazione e trasformazione del territorio, da realizzare nell'arco temporale di cinque anni, all'interno degli indirizzi definiti dal PSC. [13]

Per quanto riguarda la partecipazione degli attori urbani ai processi di formazione ed approvazione di tali strumenti di pianificazione, la legge regionale assicura solo la concertazione con le associazioni economiche e sociali per la definizione degli obiettivi strategici, e la costruzione di forme specifiche di informazione e consultazione dei cittadini e delle associazioni che tutelano interessi diffusi.[14]

Bologna: prima e dopo il Piano regolatore generale del 1985-'89.

Prima di parlare del Piano Strutturale Comunale di Bologna, è necessario ricordare come, a partire dagli anni '60, l'Emilia Romagna in generale, e Bologna in particolare, abbiano rappresentato un'anomalia positiva sul piano delle politiche urbanistiche nel Paese. Infatti, il Comune di Bologna ha messo in atto quella "urbanistica riformista", che aveva l'obiettivo di non emarginare le classi meno abbienti all'estrema periferia, garantire a tutti gli insediamenti una quota adeguata di verde e di servizi pubblici e salvaguardare il patrimonio storico e ambientale.

Negli anni '80, nonostante la *deregulation* urbanistica che domina il Paese, con il nuovo PRG '85-'89, Bologna cerca di continuare la sua tradizione culturale riformista in materia di programmazione e pianificazione del territorio. Infatti, il PRG '85, è un piano che mira appunto alla trasformazione e non all'espansione della città, e che cerca di porre al centro la questione della qualità urbana, attraverso alcune scelte di prospettiva[15]. Innanzitutto, i limiti della città, intesi come limiti dell'urbanizzato, vengono assunti come vincolo non ulteriormente superabile e per questo si prevede il recupero e la qualificazione dei vuoti urbani e delle aree dismesse, che divengono così i luoghi dell'espansione della città su se stessa. Infine, dato che il contesto

urbano di Bologna è diventato l'asse portante del sistema metropolitano regionale, si assume come prioritario il miglioramento delle comunicazioni e delle connessioni con gli altri centri della Regione e con i comuni della cintura - a prescindere dalla continuità dell'urbanizzato - da conseguire tramite il potenziamento di un sistema di infrastrutture di trasporto in sede propria. Il criterio che si propone, è quello di concentrare lungo le linee di trasporto di massa su rotaia - definite le "linee forza" del piano - e intorno ai punti di interscambio (stazioni e fermate), la maggior parte delle nuove quote residenziali, di attività terziarie e di servizio sociale, previste. Inoltre, l'idea è anche di trasferire gradualmente, lungo le stesse linee, parte di quelle attività, soprattutto terziarie, insediate nel centro cittadino e che contribuiscono a provocarne il congestionamento.

Nonostante ciò, il PRG definitivamente approvato nel 1989, incontrò grosse difficoltà attuative. Alla base di tali difficoltà ci furono sicuramente anche le modifiche apportate durante la fase di contro-deduzione del piano stesso tra il 1985 e il 1989, che configurarono un notevole incremento del **dimensionamento insediativo**; più di 1/3 delle originarie previsioni[16]. Inoltre, a fronte di tale appesantimento delle previsioni, per quanto riguarda la mobilità il PRG '89, se da una parte confermava il sistema di trasporto pubblico di massa basato sulla realizzazione delle tre linee della metropolitana, dall'altra però non faceva lo stesso per il completamento dell'"asse '89" dalla via San Donato alla via Murri, dove si concentrava una parte consistente delle aree di trasformazione. Infine, queste modifiche hanno determinato uno scarto, sia nella residenza che nel terziario, tra l'offerta insediativa del piano e la domanda reale esistente, con il risultato di un'enorme valorizzazione immobiliare delle nuove aree di trasformazione, mediante la rendita di attesa[17].

Queste sono solo le principali cause delle difficoltà di attuazione dell'ultimo piano, a fronte delle quali risulta sempre più evidente, anche a Bologna,

l'urgenza di una riforma della pianificazione urbanistica e territoriale.

Il Piano Strutturale Comunale (PSC) di Bologna (2005-2008)

Solo nel 2005 la nuova Amministrazione comunale, eletta nel 2004, ha finalmente avviato operativamente il nuovo processo di pianificazione approvando, il 15 febbraio, il "Programma per la formazione del Piano Strutturale Comunale (PSC) condiviso e partecipato"[18].

Per favorire la concertazione e la condivisione delle scelte strutturali della nuova pianificazione, la Conferenza metropolitana dei Sindaci ha costituito, nel gennaio 2005, il *Comitato interistituzionale per l'elaborazione del Psc*[19]. Il 14 settembre 2005 ha preso avvio la Conferenza di pianificazione, con la partecipazione delle associazioni di rappresentanza sociale ed economica, ed il 10 maggio 2006 è stato sottoscritto l'*Accordo di pianificazione*. [20]

Per favorire la partecipazione dei cittadini alla formazione del nuovo piano, sono stati attivati: a livello locale, percorsi di consultazione dei Quartieri; a livello cittadino, il *Forum "Bologna città che cambia"*, un luogo aperto di informazione, discussione e condivisione di problemi, punti di vista, proposte ed ipotesi di soluzioni, costruito appunto sul modello dei forum deliberativi caratteristici della pianificazione strategica europea. I lavori del Forum si sono svolti dal 14 aprile al 15 dicembre 2005, in sei sessioni plenarie e dieci incontri tematici su: ambiente, mobilità e sistema insediativo. Al Forum, coordinato dall'Amministrazione comunale, hanno partecipato singoli cittadini, rappresentanti del mondo economico e delle organizzazioni sociali, e soggetti, singoli e collettivi, protagonisti della vita sociale e culturale della città.

Il PSC è stato adottato dal Consiglio comunale il 16 luglio 2007 e definitivamente approvato il 14 luglio 2008.

Le definizioni di Bologna come "città europea" o "città internazionale", "città

metropolitana” e “città di città”, sono alla base degli orientamenti strategici e degli indirizzi urbanistici contenuti nel piano, nonché dell’idea di città e di sviluppo urbano che esso realizza e di cui si fa promotore. Tali definizioni inoltre, ricorrono in tutta la pianificazione strategica europea fin qui esaminata.[21] In particolare, la definizione di “Bologna città europea” non intende affermare semplicemente un dato storico-geografico, bensì un modo specifico di partecipare a quei processi che stanno trasformando il ruolo della città nel mondo globalizzato. Attraverso questa definizione, il PSC dichiara di voler assumere la sfida della competizione interurbana, al fine di conquistare per il capoluogo emiliano-romagnolo uno spazio di primo piano nell’economia globale, attraverso una ristrutturazione e riqualificazione fisica e funzionale, necessaria per attrarre capitali e risorse umane ed economiche. Le definizioni di “Bologna città metropolitana” e “Bologna città di città” invece, non solo confermano la necessità da un lato, di ripensare lo sviluppo urbano a livello di area metropolitana in quanto sistema integrato, e dall’altro, di rafforzare e costruire nuove centralità nello spazio cittadino, ma evidenziano soprattutto la natura plurima delle forme di urbanità che oggi contraddistinguono Bologna e il suo territorio. Infatti, tale pluralità è stata tradotta in un’altra delle immagini chiave del PSC bolognese: quella delle sette città - della Ferrovia, della Tangenziale, del Reno, del Savena, della Collina, della via Emilia Levante e della via Emilia Ponente – per ognuna delle quali il piano propone strategie specifiche di sviluppo, progetti, politiche e azioni.

Le 7 città possono essere raggruppate per famiglie: 1 + 4 + 2 –la città internazionale (Ferrovia), le quattro città metropolitane (Reno Savena, Collina e Tangenziale) e le due città di città della via Emilia- , oppure 3 + 4, sottolineando l’unicità di tre città (Ferrovia, Tangenziale e Collina) e la specularità delle altre quattro (Reno/Savena e via Emilia Ponente e Levante). E’ questo un modo per evidenziare ed esprimere i criteri di distinzione utilizzati; infatti, nel primo caso, si è posta l’attenzione sulle

funzioni, le popolazioni e gli attori, anche istituzionali, coinvolti nelle trasformazioni; nel secondo caso, sui caratteri insediativi e sul tipo di problemi da affrontare. In particolare, con la città della Ferrovia, Bologna conferma il suo ruolo di città europea ed internazionale; con quelle della Tangenziale, della Collina, del Reno e del Savena, imposta strategie metropolitane di sviluppo territoriale; con le città della via Emilia, aggiorna la strategia di intervento sulla città storica, aprendo, allungando ed articolando il centro urbano.

[[figure caption="Le sette città del PSC di Bologna. *Le sette città del PSC*. In rosso: la Città della Ferrovia; in azzurro: la Città della Tangenziale; in viola: la Città della Collina; in verde scuro: la Città del Reno; in verde chiaro: la Città del Savena; in giallo chiaro: la Città della via Emilia Ponente; in giallo scuro: la Città della via Emilia Levante. Fonte: www.comune.bologna.it/psc" width="120px"

fancybox="true"]]figures/2010/ruocco_PSC_bologna/ruocco_PSC_bologna_2010_0

Infatti, le “sette città” sono incardinate le une nelle altre, ma allo stesso tempo sono distinguibili per storia, popolazioni diverse che le abitano e/o le attraversano, caratteristiche e funzioni esistenti, strategie future. All'interno di queste differenze si riconosce e si afferma la ricchezza e la complessità tipiche della città contemporanea; è proprio a partire da questa analisi, che il Piano Strutturale decide di non coinvolgere in maniera uniforme tutto il territorio urbano, bensì di ritematizzarlo, concentrando e diversificando gli interventi in alcune aree piuttosto che in altre, e reinterpretando in questa chiave anche alcune proposte ed idee del passato.^[22] L'obiettivo generale resta sempre lo stesso: vincere la competizione interurbana a livello europeo ed internazionale, implementando la qualità urbana, l'abitabilità e lo “stare bene” - già caratteristiche di Bologna, presenti anche nell'immaginario collettivo -, a partire dall'inedita pluralità delle forme e delle popolazioni urbane, tipica della città contemporanea.

Ad ogni modo, l'immagine delle “sette città” mi sembra svolga, nel PSC e nel processo di pianificazione, innanzitutto, la funzione di tradurre in figure percepibili le scelte strategiche e le tematiche fondamentali di cui il piano si fa portatore, riferendole allo spazio fisico ed a precise parti del territorio, in cui si concentrano le proposte e le iniziative, alle quali è affidata la ristrutturazione del capoluogo emiliano-romagnolo e della sua area metropolitana. In secondo luogo, attraverso questa operazione, essa rende le strategie di piano più facilmente comunicabili all'esterno, anche ai non addetti ai lavori, diventando quindi il principale veicolatore e promotore, a livello locale ma anche nazionale ed internazionale, dell'idea sviluppo urbano proposta dal PSC.

Ed è proprio al fine di divenire “familiari” per chi abita e frequenta questi territori, entrando anche nei circuiti della comunicazione pubblica non esperta, che le città hanno preso forma e nome dai luoghi noti. Infatti, si ritiene che quella della “familiarità” e del riconoscersi come una popolazione che abita e frequenta un territorio, sia una condizione indispensabile per mobilitare aspettative, azioni e disponibilità a prendersi cura del territorio stesso.[23]

All'interno di questo quadro, risulta evidente l'aspetto strategico - oltre quello prettamente urbanistico - del PSC di Bologna, e la sua affinità con la pianificazione strategica territoriale europea. Non a caso, la stessa urbanista Patrizia Gabellini[24]- che ha firmato il piano bolognese - sostiene la necessità per il PSC, a causa delle profonde e rapide trasformazioni che hanno investito i centri urbani, di costruire scenari ed opzioni aperte, «assumendo, per alcune caratteristiche, un profilo strategico».[25] E difatti, esso si pone come cornice di senso e definisce le linee guida fondamentali per le opere e le azioni urbanistiche, riprendendo, nell'elaborazione delle strategie, definizioni di città, concetti chiave e finalità tipiche dei piani strategici.

Ad ogni modo, esaminando brevemente ognuna delle sette città, vediamo che la città della Ferrovia identifica la catena di spazi urbani che ospitano quelle attività intorno a cui si strutturano le relazioni internazionali, in cui vi è la concentrazione di funzioni eccellenti, e che richiedono quindi la massima accessibilità (nuova stazione, aeroporto, fiera, luoghi della direzionalità). Il PSC ne propone la messa a sistema, attraverso nuove infrastrutture per la mobilità, sistemi di trasporto pubblico e riqualificazioni urbane. E' questa la città dove si concentrano e si concentreranno le trasformazioni più rilevanti e dove si dovrebbe concretizzare la ricucitura del tessuto urbano bolognese. Le azioni sulle connessioni, cioè le forme di collegamento fisico, comprendono sia scelte già effettuate in precedenza (con il PRG '85-'89 e altri strumenti urbanistici), sia nuovi progetti. Le più rilevanti sono: il completamento della linea dell'Alta velocità Firenze-Bologna-Milano, il completamento ed il potenziamento del Servizio ferroviario regionale (Sfr) e del Servizio ferroviario metropolitano (Sfm), la connessione aeroporto-stazione-fiera (mediante il *people mover*), e la metrotranvia.

Per quanto riguarda invece le azioni sui luoghi, cioè le parti di territorio nelle quali si prevedono trasformazioni, nella città della Ferrovia si concentrano

appunto molti tra i principali interventi di riqualificazione e rifunzionalizzazione urbana. In particolare, rispetto ai luoghi di accesso e di recapito internazionale, sono previste: la realizzazione della nuova Stazione ferroviaria centrale, il potenziamento dell'aeroporto Marconi, l'ampliamento ed il potenziamento del Fiera *District* e del distretto logistico, commerciale e direzionale del Centro agroalimentare (Caab), e la rilocalizzazione e il decentramento di alcune sedi dell'Università (al Navile le Facoltà di Chimica, Farmacia, Biotecnologie, Astronomia e l'Osservatorio astronomico, al Lazzaretto Ingegneria e al Caab Agraria). Rispetto invece ai luoghi di accesso metropolitano, particolare importanza assume la riqualificazione delle aree ferroviarie e delle aree militari dismesse nella zona Ravone-Prati di Caprara.

La città della Tangenziale identifica la sequenza di insediamenti che, addossati alla grande barriera a nord della città, ne soffrono tutti gli inconvenienti e necessitano di recuperare abitabilità attraverso: una riqualificazione degli spazi esistenti, collegamenti più efficaci con le altre aree urbane e una migliore dotazione di verde e servizi pubblici. Il Psc recupera l'idea del vecchio Prg di una fascia boscata lungo la tangenziale, al fine di mitigare gli effetti della stessa sugli insediamenti limitrofi. I principali interventi previsti sulle connessioni sono: il Passante autostradale a nord (previsto dal Ptcp), che comporterà il declassamento a tangenziale del tratto autostradale bolognese, con conseguente riduzione di traffico ed inquinamento, ed il parcheggio per oltre 7000 posti auto di via Michelino. Invece, le principali azioni previste sui luoghi sono: il completamento del parco Lungo Navile (già nel Prg '85-'89), i nuovi parchi San Donnino e via Larga, le aree residenziali di via Pioppe e Nuova Corticella e il nuovo insediamento terziario nell'area ex industriale delle Ceramiche bolognesi.

Le strategie messe a punto per la città della Collina si pongono come prioritari due obiettivi fondamentali: la tutela e la valorizzazione del

paesaggio e dell'ambiente naturale, e la riapertura alla città della collina periurbana, oggi considerata "una sorta di giardino recintato, non percorribile" [26]. Per raggiungere il secondo obiettivo, il piano si propone la ricostruzione di un sistema di connessioni e nodi (corridoi, sentieri, stazioni, parcheggi), che migliorino i raccordi tra i parchi collinari e le aree urbanizzate. Anche le azioni sui luoghi si concentrano sulla riqualificazione di quelli che vengono considerati i "varchi" tra la collina e la città, come Porta Saragozza, Villa Spada, Villa Mazzacorati ed il Parco del Paleotto. Il progetto più significativo è quello che riguarda il recupero del complesso militare affacciato sui viali di circonvallazione, che va da Porta San Mamolo a Porta Castiglione (le caserme San Mamolo, D'Azeglio e Staveco).

Con le città del Reno e del Savena si riprende il tema, già presente nel Prg '85-'89, del doppio parco fluviale, e dunque della necessità di riqualificare le sponde dei due fiumi, migliorandone l'accessibilità e la fruibilità, anche attraverso la creazione di percorsi ciclo-pedonali e di isole ricreative ad elevata qualità ambientale. Tuttavia, mentre la parte ovest (il lungo Reno) ha una vocazione prevalentemente residenziale, ad est si susseguono aggregati residenziali ma anche aree produttive di qualità. Infatti, nella città del Savena, come in quella della Ferrovia, si concentrano le principali infrastrutturazioni e trasformazioni previste dal Psc, come: il "Nuovo asse Lungosavena" (che parte dalla rotonda Verenin e, dopo l'attraversamento di Castenaso, arriva sulla provinciale San Donato), la riqualificazione della zona industriale Roveri, il completamento del Caab e nuove urbanizzazioni.

Da ultimo, le strategie per le città della via Emilia Ponente e Levante mettono al centro il problema della crisi che, negli ultimi trent'anni, questa storica direttrice stradale vive a causa dell'incremento esponenziale del traffico, non più sostenibile per le sue caratteristiche strutturali e funzionali. L'obiettivo quindi, è quello della ristrutturazione della strada-madre, come condizione indispensabile per il recupero dell'abitabilità del suo ambiente - in

particolare quello storico -, delle relazioni strada/città e spazi pubblici/spazi privati, e per l'estensione della qualità e delle funzioni della città storica a tutta la città. Per ottenere ciò, oltre alla riqualificazione degli spazi e degli edifici esistenti ed all'incremento di verde e servizi pubblici, il Piano agisce soprattutto sulle connessioni, attraverso il potenziamento dell'offerta di trasporto pubblico, la costruzione ed il potenziamento della rete di viabilità alternativa, nuovi parcheggi (in aree che ne sono storicamente carenti). In particolare, per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto pubblico in sede propria, mentre lungo la via Emilia Ponente è prevista la realizzazione della metrotranvia, ad est è prevista la realizzazione della linea di trasporto pubblico a guida vincolata (Tpgv, meglio conosciuto come "Civis"), che si interconnette con la metrotranvia nel centro storico.

Queste le principali linee guida e strategie disegnate dal nuovo Piano Strutturale Comunale.

Ad una prima lettura, la caratteristica che più risulta evidente del Psc è la sua continuità con il precedente Prg '89, sia per quanto riguarda il sistema della mobilità, che per quanto riguarda le aree di trasformazione ed i progetti che su di esse si vogliono sviluppare. Infatti, il Piano strutturale agisce soprattutto mettendo a sistema scelte e progetti precedenti alla sua elaborazione, in alcuni casi con modifiche ed integrazioni, più o meno rilevanti, ma sempre ridefinendone il ruolo, attraverso l'inserimento nel nuovo quadro strategico e nei suoi obiettivi. Come dice la stessa Patrizia Gabellini: «Il piano strutturale come "rimescolamento delle carte", piuttosto che come "rifondazione"».[27] Tuttavia, ciò evidenzia come i principali problemi e le principali carenze di Bologna, negli ultimi vent'anni, siano rimasti sostanzialmente invariati ed insoluti.

A livello più generale invece, diversi sono gli interrogativi da sciogliere: in particolare, se i nuovi strumenti di pianificazione siano realmente in grado di superare i limiti, soprattutto operativi ma anche qualitativi, dei vecchi piani

regolatori generali; e se le nuove metodologie partecipative di costruzione dei piani abbiano davvero determinato un avanzamento verso la costruzione di quell'idea condivisa di città, che anche Bologna ha perso da tempo.

Inoltre, è necessario chiedersi fino a che punto la nuova tipologia di piano urbanistico strutturale sia stata influenzata ed abbia mutuato alcune caratteristiche fondamentali della pianificazione strategica, e se la pianificazione territoriale – seppur riformata – sia oggi sufficiente a soddisfare le esigenze contemporanee, o sia invece necessario, anche per Bologna, un vero e proprio piano strategico per lo sviluppo della città.

Bibliografia

Archivio di Studi Urbani e Regionali 2004, *Ciao, Bologna!*, Milano: Franco Angeli.

Bagnasco A. e Le Galès P. 2001, *Le città nell'Europa contemporanea*, Napoli: Liguori.

Borelli G. 2005 (ed.), *La politica economica delle città europee: esperienze di pianificazione strategica*, Milano: Franco Angeli.

- 2005, *La pianificazione strategica come arte di costruire coalizioni. Note per un'agenda di ricerca*, in Borelli G. 2005.

Bryson J. M. 1989, *Strategic Planning for Public and No -Profit Organizations*, S. Francisco: Jossey-Bass

Calabi D. 2004, *Storia dell'urbanistica europea*, , Milano: Mondadori.

Campos Venuti G.1990a, *L'urbanistica riformista a Bologna. Dalla ricostruzione all'espansione*, in Tega W. 1990.

- 1990b, *L'urbanistica riformista a Bologna. Dall'espansione alla trasformazione*

, in Tega W. 1990.

- e Oliva F. 1992 (eds.), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Roma: Laterza.

- 1992a, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, in Campos Venuti G., Oliva F. 1992.

- 1992b, *Il regime immobiliare in Italia*, in Campos Venuti G., Oliva F. 1992.

Capuzzimati G. 2008, *La costruzione del piano*, «Urbanistica», 135.

Comune di Bologna 2008, *Piano Strutturale Comunale*, Bologna.

Conferenza metropolitana 1997, *Primo rapporto sulle condizioni di sostenibilità delle previsioni urbanistiche del Comune di Bologna*, Bologna: Ufficio di piano per la redazione dello Schema Direttore.

De Lucia V. 1992, *Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza*, in Campos Venuti G., Oliva F. 1992.

Evangelisti F. 2008, *Molti progetti per un piano*, «Urbanistica», 135.

Fallaci R. 2004, *Dall'attuazione del PRG ai Programmi Integrati*, in Archivio di Studi Urbani e Regionali 2004

Gabellini P. 2008, *Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica*, «Urbanistica», 135.

Gallingani M. A. 1997, *Per un bilancio del piano regolatore a dieci anni dall'adozione*, «Metronomie», 8.

Gastaldi F. 2007, *Piani strategici: rischi e criticità*, «Urbanistica», gennaio-aprile.

Ginocchini G. 2008, *Il percorso pubblico del piano*, «Urbanistica», 135.

INU 1995, *La riforma urbanistica: i principi e le regole*, Roma.

- 2006, *Al più presto la legge di principi per il governo del territorio*, Genova.

Jouve B. 2005, *La pianificazione territoriale strategica come sistema di governo: portata e limiti*, in Borelli G. 2005.

La Compagnia dei Celestini 2001, *Dal piano regolatore al piano regolatore. Una discussione sulle recenti trasformazioni urbane a Bologna*, Bologna.

Le Galès P. 2006, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna: Il Mulino (ed. orig. 2002, *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford: Oxford University Press).

Mattioli G., Matulli R., Scannavini R. e Capponcelli P. 1985, *Bologna una città per gli anni '90*, Venezia: Marsilio Editori.

Matulli R., *Il contesto politico, i contenuti del PRG '85, la difficoltà attuative*, in Archivio di Studi Urbani e Regionali 2004.

Muñoz F. 2008, *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili

Ombuen S. 2007, *Pianificazione strategica e governo del territorio*, «Urbanistica», gennaio-aprile.

Perulli P. 2004, *Piani strategici: governare le città europee*, Milano: Franco Angeli.

Regione Emilia Romagna 2000, *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*, Bologna: 24 marzo, l.r. 20.

Scattoni P. 2004, *L'urbanistica dell'Italia contemporanea. Dall'Unità ai giorni nostri*, Roma: Newton & Compton Editori.

Tega W. 1990 (ed.), *Storia illustrata di Bologna V*, Milano: Nuova editoriale

Aiep.

Note

- [1] Legge regionale Emilia Romagna n. 20 del 2000.
- [2] Cfr. P. Perulli, *Piani strategici. Governare le città europee*, Milano, Franco Angeli Ed., 2004, 58-59, 73-74; G. Borelli, *La pianificazione strategica come arte di costruire coalizioni. Note per un'agenda di ricerca*, in G. Borelli (ed.), *La politica economica delle città europee*, Milano, Franco Angeli Ed., 2005, 167-170; e, per il caso italiano, P. Scattoni, *L'urbanistica dell'Italia contemporanea. Dall'Unità ai giorni nostri*, Roma, Newton & Compton Editori, 2004, 106-123.
- [3] Per la definizione di democrazia deliberativa e di Forum deliberativi cfr. Perulli, *Piani strategici. Governare le città europee*, cit., 22-24.
- [4] Per la definizione di *governance* e di *governance* urbana cfr. P. Le Galès, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2006, 67-103; Perulli, *Piani strategici. Governare le città europee*, cit., 43-52.
- [5] G. Borelli, *La pianificazione strategica come arte di costruire coalizioni. Note per un'agenda di ricerca*, cit., 133-182; A. Bagnasco, P. Le Galès, *Le città nell'Europa contemporanea*, Napoli, Liguori, 2001.
- [6] B. Jouve, *La pianificazione territoriale strategica come sistema di governo: portata e limiti*, in Borelli (ed.), *La politica economica delle città europee*, cit., 55-57.
- [7] G. Borelli (ed.), *La politica economica delle città europee*, cit., 12-13.
- [8] Cfr. Scattoni, *L'urbanistica dell'Italia contemporanea*, op. cit., cap. IV.

- [9] Cfr. INU, *Al più presto la legge di principi per il governo del territorio*, Genova, 2006.
- [10] La prima è stata la Toscana, con la legge n. 5 del 1995.
- [11] Legge regionale n. 20 del 2000, art. 9.
- [12] Ibid., art. 28.
- [13] Ibid., art. 30.
- [14] Ibid., art. 8, 25, 27, 32, 33, 34 e 35.
- [15] Cfr. G. Mattioli, R. Matulli, R. Scannavini, P. Capponcelli, *Bologna una città per gli anni '90*, Venezia, Marsilio Editori, 1985; M. A. Galligani, *L'area vasta della pianificazione: ricorsi storici e variazioni sul tema*, in Comune di Bologna, Provincia di Bologna, *Le logiche metropolitane negli assetti della società bolognese*, Bologna, Il Mulino, 1994, 115.
- [16] R. Fallaci, *Dall'attuazione del PRG '85 ai Programmi Integrati*, in Archivio di Studi Urbani e Regionali, *Ciao, Bologna!*, Milano, Franco Angeli Editore, 2004, 31-38.
- [17] Conferenza metropolitana, *Primo rapporto sulle condizioni di sostenibilità delle previsioni urbanistiche del Comune di Bologna*, Bologna, Ufficio di piano per la redazione dello Schema Direttore, 1997, 14 - 18.
- [18] Per tutta la documentazione, scritta e cartografica, sul Psc e sul suo processo di costruzione ed elaborazione cfr. www.comune.bologna.it/psc .
- [19] Composto da Comune, Provincia, Associazioni/Unioni di Comuni della provincia, e partecipante la Regione.
- [20] Per il processo di approvazione del PSC cfr. legge regionale n. 20 del 2000, art. 32.

[21] In particolare, le stesse definizioni di città sono presenti nei piani strategici di: Barcellona, Lione, Berlino, Torino e Londra.

[22] Comune di Bologna, *Piano Strutturale Comunale. Relazione illustrativa*, Bologna, 2008, 21; P. Gabellini, *Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica*, in «Urbanistica», 135, INU Edizioni, Roma, 2008, 58-63.

[23] Cfr. *Ibidem*.

[24] L'urbanista Patrizia Gabellini, allieva di Giuseppe Campos Venuti e docente ordinario di Urbanistica al Politecnico di Milano, ha firmato il PSC di Bologna in qualità di Consulente generale.

[25] Cfr. Comune di Bologna, *Piano Strutturale Comunale*, cit.

[26] Comune di Bologna, *Piano Strutturale Comunale. Relazione illustrativa*, cit. 21, 62.

[27] Cfr. P. Gabellini, *Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica*, cit.

Link

Inu - Istituto Nazionale di Urbanistica

Istituto Nazionale di Urbanistica, fondato nel 1930 per promuovere gli studi urbanistici ed edilizi, diffondendo i principi della pianificazione. L'INU è organizzato in forma di libera associazione di Enti e persone fisiche, senza fini di lucro. L'attuale Presidente è Federico Oliva, Presidente onorario Giuseppe Campos Venuti.

[Indietro](#)

PTR - Piano Territoriale Regionale

Il Piano Territoriale Regionale (PTR) è lo strumento di pianificazione con cui la Regione definisce gli obiettivi per assicurare lo sviluppo e la coesione sociale del sistema territoriale regionale, accrescerne la competitività, e garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali e ambientali (legge regionale n. 20/2000, art. 23).

[Indietro](#)

PTCP - Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) articola sul territorio della Provincia le linee di azione e gli obiettivi della programmazione regionale e, sulla base di esse, definisce l'assetto, l'utilizzazione del territorio e le ipotesi di sviluppo dell'area provinciale (legge regionale n. 20/2000, art. 26). Il PTCP è strumento di indirizzo e coordinamento per la pianificazione urbanistica comunale.

[Indietro](#)

"Urbanistica riformista"

Il primo a definire l'urbanistica bolognese di questi anni come "riformista", nonché il suo principale protagonista, fu il noto urbanista Giuseppe Campos Venuti. Cfr., G. Campos Venuti, *L'urbanistica riformista a Bologna dalla ricostruzione all'espansione*, in W. Tega (ed.), *Storia illustrata di Bologna V*, Milano, Nuova editoriale Aiep, 1990.

[Indietro](#)

Dimensionamento insediativo - Bologna

Per quanto riguarda il dimensionamento insediativo, l'incremento determinatosi tra il piano adottato nel '85 e quello definitivamente approvato del '89, è stato ottenuto, in particolare, attraverso tre meccanismi. In primo luogo, l'aumento generalizzato della potenzialità edificatoria in tutte le zone interessate da interventi di trasformazione; tale aumento raggiunse quasi il 50% nelle cosiddette Zone Integrate di Settore o R5, ossia le principali aree di trasformazione del piano. In secondo luogo, vennero numericamente incrementate le zone di trasformazione più piccole R3, che da 14 diventarono 22 (e sono ulteriormente aumentate in seguito, attraverso successive varianti di piano). Infine, venne modificata la modalità di misura del metro quadro edificabile, che da lordo diventò netto, e dunque non comprensivo di tutte le superfici accessorie; ciò determinò, tra l'altro, nuove ed inaspettate possibilità edificatorie in zone già edificate -spesso del centro storico- in cui non era invece previsto alcun intervento, trattandosi di aree già sovraccariche e congestionate.

Cfr. R. Fallaci, *Dall'attuazione del PRG '85 ai Programmi Integrati*, in Archivio di Studi Urbani e Regionali (ed.), *Ciao, Bologna!*, Milano, Franco Angeli Editore, 2004, 32; Conferenza metropolitana, *Primo rapporto sulle condizioni di sostenibilità delle previsioni urbanistiche del Comune di Bologna*, Bologna, Ufficio di piano per la redazione dello Schema Direttore, 1997, 14 – 18.

[Indietro](#)