

Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive

a cura di Giuseppe De Luca e Francesco Domenico Moccia



INU Edizioni

Accademia

Collana diretta da

Francesco Domenico Moccia, Università Federico II, Napoli

Comitato scientifico:

Giuseppe De Luca, Università di Firenze

Paolo La Greca, Università di Catania

Brian Muller, University of Colorado Boulder

Marichela Sepe, CNR

Loris Servillo, Università di Lovanio

Silvia Viviani, Presidente INU

Athena Yiannakou, Aristotle University of Thessaloniki

Yodan Rofe, Università Ben Gurion di Negev

I volumi pubblicati in questa collana sono preventivamente sottoposti ad una doppia procedura di 'peer review'

Progetto grafico

Ilaria Giatti

Prodotto da

INU Edizioni Srl

Via Castro Dei Volsci 14

00179 Roma

Tel. 06 68134341 / 335-5487645

inued@inuedizioni.it

www.inuedizioni.com

Iscrizione CCIAA 81 4890/95

Iscrizione al Tribunale di Roma 3563/95

Questa pubblicazione è stata realizzata con il parziale contributo del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Firenze

Copyright

INU Edizioni Srl

È possibile riprodurre testi o immagini con espressa citazione della fonte

Finito di stampare

Giugno 2017

In copertina

"L'Italia vista dallo spazio",

(foto del Goddard Space Flight Center della NASA)

ISBN: 978-88-7603-154-0

*Pianificare
le città metropolitane in Italia.
Interpretazioni, approcci, prospettive*

*a cura di
Giuseppe De Luca
Francesco Domenico Moccia*

INDICE

INTRODUZIONE,

Giuseppe De Luca e Francesco Domenico Moccia, 4

LA CARTA DI REGGIO CALABRIA: 5 TEMI, 5 TESI, 24

LA POSIZIONE DELL'INU SULLE CITTÀ METROPOLITANE, 36

CITTÀ METROPOLITANA DI **GENOVA**,

Roberto Bobbio e Gianpiero Lombardini, 39

CITTÀ METROPOLITANA DI **TORINO**,

Angioletta Voghera e una nota di Carlo Alberto Barbieri, 57

CITTÀ METROPOLITANA DI **MILANO**,

Valeria Fedeli, Dario Corvi e Piero Nobile, 86

CITTÀ METROPOLITANA DI **VENEZIA**,

*Paola Viganò, Paola Pellegrini, Lorenzo Fabian, Stefano Munarin, Maria Chiara Tosi e una
selezione di immagini di Francesco Sbetti 123*

CITTÀ METROPOLITANA DI **BOLOGNA**,

Patrizia Gabellini, Stefania Proli e Simona Tondelli, 159

CITTÀ METROPOLITANA DI **FIRENZE**,

Giuseppe De Luca, 207

CITTÀ METROPOLITANA DI **ROMA**,

Laura Ricci e Carmen Mariano, 241

CITTÀ METROPOLITANA DI **NAPOLI**,
Francesco Domenico Moccia e Alessandro Sgobbo, 289

CITTÀ METROPOLITANA DI **BARI**,
Dino Borri e Francesca Calace, 327

CITTÀ METROPOLITANA DI **REGGIO CALABRIA**,
Concetta Fallanca e Antonio Taccone, 353

CITTÀ METROPOLITANA DI **MESSINA**,
Marina A. Arena e Michelangelo Savino, 379

CITTÀ METROPOLITANA DI **CATANIA**,
Paolo La Greca e Francesco Martinico, 421

CITTÀ METROPOLITANA DI **PALERMO**,
Francesco Lo Piccolo, Francesca Lotta e Filippo Schilleci, 453

CITTÀ METROPOLITANA DI **CAGLIARI**,
Alessandro Plaisant, Corrado Zoppi e una nota di Fernando Clemente, 475

LE POLITICHE EUROPEE SULLE CITTÀ,
Carmela Giannino, 510

NOTIZIE SUGLI AUTORI, 518

La Città Metropolitana di Bologna

*Patrizia Gabellini, Stefania Proli,
Simona Tondelli*

Un territorio con molte risorse, ma preoccupato¹.

Le risorse - La Città metropolitana di Bologna coincide con il territorio provinciale. Conta 55² comuni riuniti in 7 Unioni, ricomprese all'interno di 7 Ambiti Territoriali Ottimali (Ato), secondo il quadro di riordino territoriale definito dalla LR 21/2012³.

-
- 1 Il paragrafo "Un territorio con molte risorse, ma preoccupato" è stato scritto da Simona Tondelli e il paragrafo "Una 'domanda' metropolitana che persiste da mezzo secolo" da Stefania Proli. A Patrizia Gabellini è da attribuirsi la stesura del paragrafo "Un piano strategico esistente da coniugare con un piano territoriale conteso" e il coordinamento scientifico del contributo. Le riflessioni illustrate nel presente contributo riprendono, approfondendoli, i commenti al materiale iconografico riportato nei box descrittivi della "Città Metropolitana di Bologna" nel volume "Immagini di territori metropolitani" (De Luca G., Moccia F.D., 2015) che ha anticipato la presente pubblicazione.
 - 2 Il 1 gennaio 2014 è nato dalla fusione di cinque comuni (Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno) il Comune di Valsamoggia, mentre il 1 gennaio 2016 è stato istituito il Comune di Alto Reno Terme mediante fusione dei comuni di Porretta Terme e Granaglione per cui i comuni della Città metropolitana di Bologna sono passati da 60 a 55.
 - 3 Con l'entrata in vigore della LR. 21/2012 tutti i comuni all'interno di un Ambito territoriale ottimale (Ato), a prescindere dalla dimensione demografica, devono svolgere in forma associata le funzioni che attengono ai sistemi informatici e almeno tre tra le funzioni fondamentali: pianificazione territoriale, servizi sociali, polizia municipale, protezione civile. Quelli con popolazione inferiore a 5000 abitanti (3000 se comuni montani) devono esercitare, tramite unione o convenzione, anche tutte le altre funzioni fondamentali: gestione finanziaria, servizi di interesse generale come il trasporto pubblico, catasto, rifiuti, edilizia scolastica e servizi statistici (RER, 2014a). Ciononostante, la geografia delle funzioni associate rimane varia e la quasi totalità delle Unioni gestisce ancora autonomamente la maggior parte delle funzioni. La pianificazione urbanistica risulta la funzione svolta in forma associata dal maggior numero di Unioni, dopo i servizi informatici.

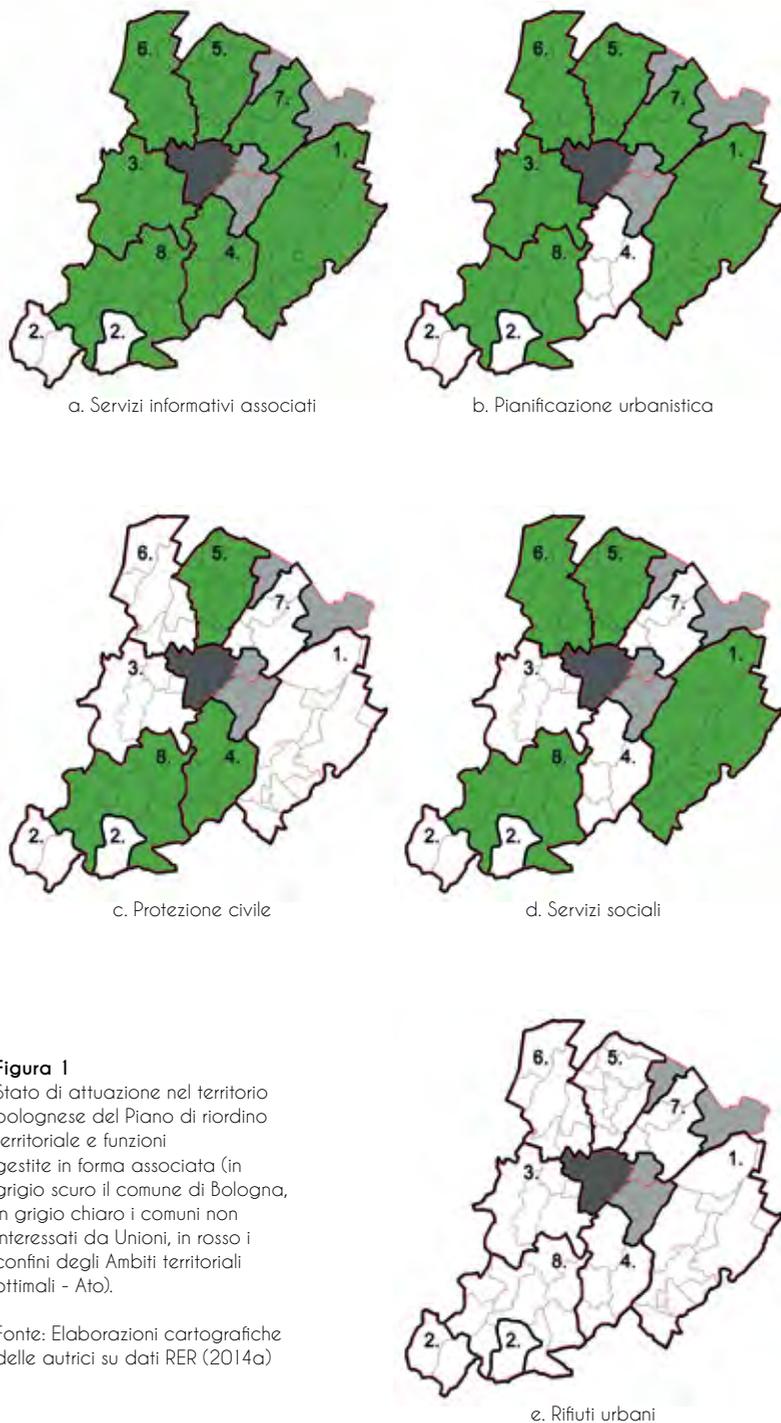


Figura 1

Stato di attuazione nel territorio bolognese del Piano di riordino territoriale e funzioni gestite in forma associata (in grigio scuro il comune di Bologna, in grigio chiaro i comuni non interessati da Unioni, in rosso i confini degli Ambiti territoriali ottimali - Ato).

Fonte: Elaborazioni cartografiche delle autrici su dati RER (2014a)

Complessivamente copre un territorio di 3.702 km², che ospita poco più di un milione di abitanti, con una densità media di popolazione di 270 ab/km² il che fa della città metropolitana di Bologna una delle meno dense d'Italia (seconda solo a Reggio Calabria). La popolazione non è però distribuita uniformemente sul territorio. Se nel dopoguerra e fino a tutti gli anni sessanta si è assistito alla crescita del capoluogo e della prima cintura, nei decenni successivi tale tendenza si è invertita e ha visto una progressiva perdita di popolazione delle aree centrali a favore della seconda e della terza cintura. A partire dagli anni 2000, l'aumento della popolazione in tutto il territorio provinciale, compreso il capoluogo, ha portato a distinguere a nord di Bologna una vera e propria "città distribuita", nella quale si sono spostati 50.000 nuovi abitanti nell'ultimo ventennio, e che conta ormai circa 230.000 abitanti (Fallaci, 2013, p.7).

In questa città diffusa metropolitana di Bologna si è re-inseediata una quota rilevante della popolazione e con essa i servizi di base (pubblici e privati), nonché parti importanti dell'industria manifatturiera e della logistica. Anche nel territorio metropolitano di Bologna si è quindi assistito alla *metropolizzazione*, "fenomeno, questo, che sfrutta sia le nuove tecnologie informatiche sia l'accresciuta propensione alla mobilità delle persone, sia l'aumentata possibilità di scelta tra modelli dell'abitare differenti, sia una nuova attenzione alle condizioni ambientali" (Indovina, 1996, p.133). Quasi tutti i comuni di questo territorio dispongono di dotazioni di spazi e attrezzature pubbliche urbane superiori allo standard di 30 mq pro-capite, ben al di sopra di quello del comune di Bologna, dove tra l'altro quegli stessi spazi devono servire anche i molti city-users che ogni giorno arrivano nel capoluogo.

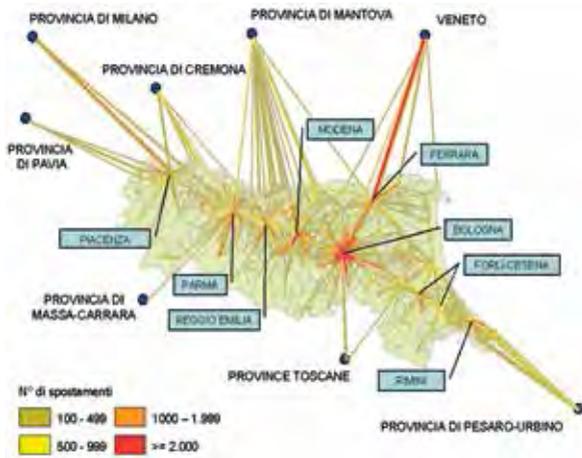
Se parti importanti dell'industria manifatturiera e della logistica si sono reinsediate nella città diffusa metropolitana, il terziario specializzato o direzionale e i servizi rari ad ampio raggio gravitazionale restano invece ancorati al comune capoluogo (e in misura ridotta a Imola). Il sistema dei grandi magneti attrattori (Fallaci, 2013, p.19) si sta consolidando lì dov'è, ossia nel 'core' dell'area metropolitana.



Figura 2

Da sinistra: i 46 sistemi locali emiliano-romagnoli; (particolare) il sistema dei grandi magneti attrattori e dei movimenti a largo raggio.

Fonte: Fallaci (2013)

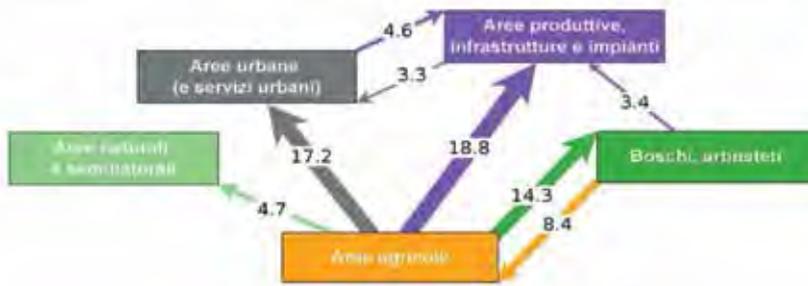


Considerando i sistemi locali del lavoro (SLL), individuati dall'Istat nel 2011 in base agli spostamenti residenza/lavoro (pendolarismo), quello di Bologna, che comprende 40 comuni e copre un'area di circa 2.500 km², è il più esteso dopo quello di Roma. Si tratta di un sistema in espansione che nel decennio 2001-11 ha incluso 7 nuovi comuni, con un aumento del 19% della popolazione interessata. Caratterizzato da elevati livelli di auto-contenimento della domanda e dell'offerta di lavoro, il SLL bolognese si conferma quindi molto coeso (Regione Emilia-Romagna, 2014b).

Figura 3

Dispersione degli insediamenti residenziali e produttivi. Fonte: Fallaci (2013)

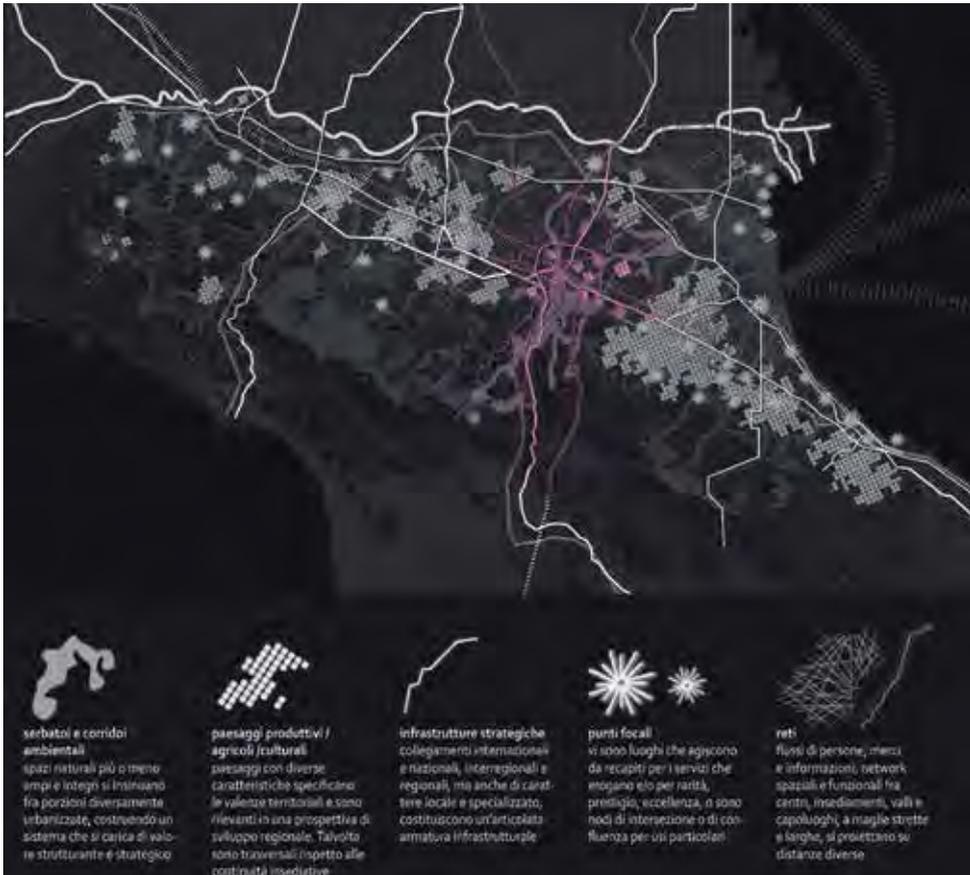
Uso del suolo 2003	Area urbana (e servizi urbani)	Altre produttive (infrastrutture e impianti)	Altre agricole	Boschi, arbustivi	Area naturali e seminaturali	Totale 2003
Area urbana (e servizi urbani)	243,2	3,3	1,4	0,3	0,2	248,4
Altre produttive (infrastrutture e impianti)	4,6	123,6	3,8	0,6	0,6	133,6
Altre agricole	17,2	18,8	2121,2	14,3	8,7	2176,3
Boschi, arbustivi	3,6	3,4	8,4	883,2	2,2	1010,6
Area naturali e seminaturali	0,2	0,7	0,7	1,3	150,1	162,1
Totale 2008	248,8	150,0	2135,5	1010,0	167,0	3701,3



La centralità geografica, punto di forza storico di Bologna, rimane un fattore importante anche oggi, rispetto ad aree di gravitazione allargate. Essa si è rafforzata a livello nazionale (grazie all'alta velocità ferroviaria, all'aeroporto, al nodo autostradale) e soprattutto regionale, attraverso l'offerta di servizi che coprono anche tutta la Romagna e in qualche misura nord Marche e basso Veneto. Sia per il decentramento dell'Università di Bologna nelle sedi romagnole, che ha sedimentato un sistema di relazioni quotidiane, sia per altri fattori (fra i quali l'avvenuta integrazione in HERA delle società pubbliche romagnole di erogazione servizi), oggi Bologna è 'capitale' della Romagna più di quanto lo fosse qualche decennio fa. Viceversa, continua a soffrire di una più ridotta funzione di 'porta regionale' rispetto all'Emilia occidentale (Fallaci, 2013, p.21), dove compete con il sistema territoriale Reggio-Modena-Parma.

Figura 4

Le influenze a geometria variabile della città metropolitana bolognese
Fonte:
Cabellini (2012)



Bologna e il suo territorio metropolitano si distinguono anche per l'elevato numero di iniziative riconducibili a uno sviluppo *smart*. I comuni metropolitani mostrano infatti ottime performance dal punto di vista del contenimento dei consumi energetici e della produzione di energia da fotovoltaico, questa ultima superiore alla media nazionale. Oltre ad un significativo calo dei consumi energetici alla scala metropolitana tra il 2001 ed il 2011, nei comuni della città metropolitana bolognese si registra una riduzione delle emissioni inquinanti, un aumento della disponibilità di verde pubblico pro-capite, un significativo aumento percentuale della raccolta differenziata dei rifiuti urbani. Tali risultati sono confermati da una generale tendenza dei comuni metropolitani alla programmazione territoriale in chiave sostenibile (38 dei 55 comuni bolognesi hanno redatto il Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile; di questi, circa la metà lo ha adottato o approvato) (Progetto SEM, Smart Energy Master, PON 04a2E).

Il capoluogo si distingue invece in modo particolare per ciò che riguarda la *smart mobility*, con un'offerta di trasporto pubblico e di mobilità lenta (misurata in termini di estensione delle zone a traffico limitato) molto superiore alla media nazionale.

Altro elemento che contraddistingue positivamente la città metropolitana di Bologna è l'elevata integrazione tra pubbliche amministrazioni a scala metropolitana (86,67%), con un valore medio più elevato di quello regionale (75,88%) e nazionale (52,86%) (Progetto SEM, Smart Energy Master, PON 04a2E)⁴.

Nel complesso, i dati ci restituiscono una condizione economica e sociale robusta che riesce a difendersi dalla crisi e un dinamismo capace di intercettare le possibilità offerte dalla tecnologia e sensibile ai nuovi temi ambientali.

Rischio idrogeologico, diffusione insediativa e questione abitativa - Il territorio della città metropolitana di Bologna dispone di un ricco patrimonio naturale ed ambientale (parchi ed aree protette, corridoi ecologici, specchi d'acqua, zone umide ed invasi appenninici, aree forestali e boscate); tuttavia, esso è caratterizzato

4 <http://smartenergymaster.unina.it/ricerca/citta-metropolitane-in-italia/bologna/>

da condizioni di fragilità connesse alle caratteristiche di artificialità del sistema idrografico di pianura e alla natura geolitologica dell'Appennino, che sono aggravate, oltre che dai cambiamenti climatici, dalla diffusa presenza antropica o, in taluni casi, all'opposto, dallo stato di abbandono e dalla carenza di manutenzione dei suoli (Ptcp, Quadro conoscitivo, 2004).

Il 18% della superficie totale di tale territorio, pari a circa 400 km², è soggetto a fenomeni di dissesto; di questo, il 20% circa è interessato da frane in evoluzione e il 49% da frane quiescenti. Il 29% del territorio risulta non idoneo ad usi urbanistici, mentre una percentuale pari al 12% della superficie territoriale risulta esposta a rischio "molto elevato" o "elevato", in quanto ospita elementi vulnerabili (Ptcp, Quadro conoscitivo, 2004). Inoltre, poiché più del 60% dell'acqua fornita a fini idropotabili dagli enti gestori pubblici operanti nel territorio metropolitano bolognese proviene dalle captazioni sotterranee, più di un terzo del territorio provinciale può essere considerato "fragile" (ad alta vulnerabilità e/o alta permeabilità).

	1993 kmq	2008 kmq	DIFF. in kmq 93-2008	Incremento 93-2008
Com. BOLOGNA	52,34	59,81	7,47	14%
Com. IMOLA	12,94	17,28	4,34	34%
CINTURA di Bologna	35,90	47,52	11,62	32%
PIANURA E PEDECOLLINA	50,35	74,11	23,76	47%
MONTAGNA	24,69	34,93	10,23	41%
TOT. PROVINCIA	176,22	233,64	57,42	33%

Fonte: Provincia di Bologna

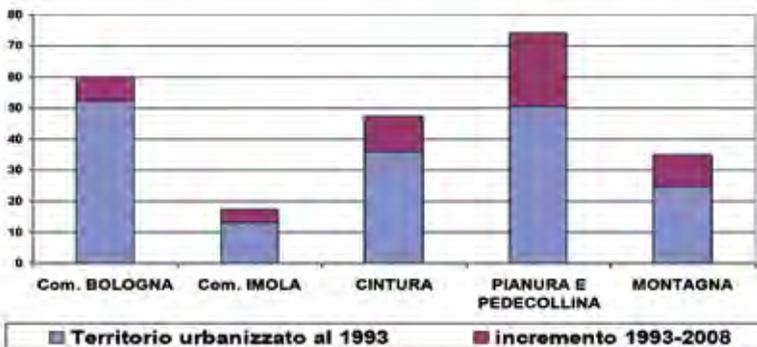
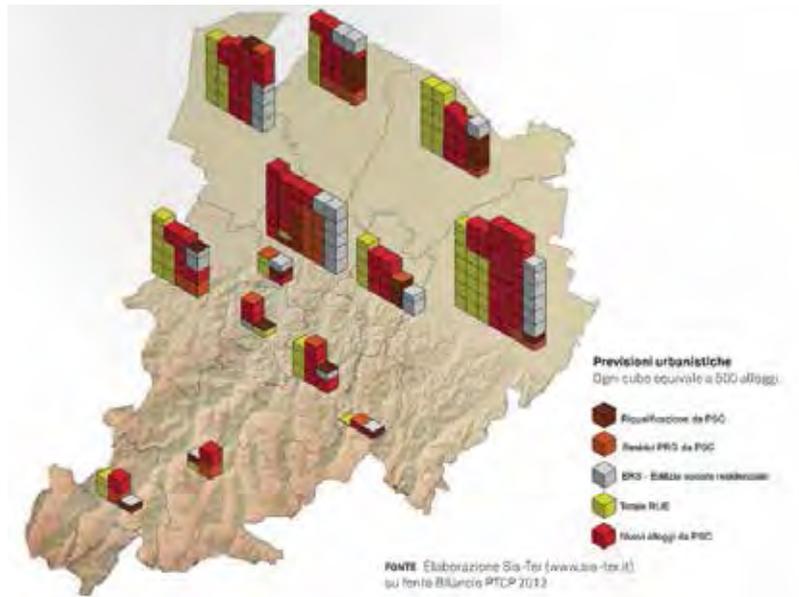


Figura 5
Distribuzione del consumo di suolo per usi urbani (1993-2008) nelle 5 principali aree in cui sono ubicati i 55 comuni della Città Metropolitana di Bologna
Fonte: Fallaci (2013)

Figura 6
Previsioni urbanistiche nei
PSC associati
della provincia
di Bologna
(2012).
Fonte: Bonora
(2013)



Ciononostante, negli ultimi quarant'anni l'urbanizzazione nelle aree ad alta vulnerabilità e/o alta permeabilità è quasi decuplicata. Complessivamente, fra il 2003 e il 2008 nella provincia di Bologna si sono infatti verificate consistenti variazioni negli usi del suolo: le aree agricole coltivate sono diminuite da 2.176,3 a 2.153,5 kmq (-1,87%), sostituite prevalentemente da aree urbane e produttive, infrastrutture o impianti (che aumentano da 352,2 a 388,8 kmq, +10,4%), parzialmente da boschi e arbusteti (Bonora, 2013). "Coerentemente con la redistribuzione della popolazione e delle attività manifatturiere e logistiche, il consumo di suolo è stato maggiore nei comuni della pianura e della pedecollina (e, in misura proporzionalmente rilevante, anche della montagna); meno significativo è stato invece il fenomeno che ha interessato il capoluogo provinciale" (Fallaci, 2013, p.17).

Nonostante la LR. 20/2000 abbia introdotto tra gli obiettivi della pianificazione, già nel 2000, la necessità di "prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti esistenti ovvero della loro riorganizzazione e riqualificazione" (art. 2), le previsioni urbanistiche dei Piani strutturali comunali associati della provincia di Bologna mostrano una tendenza contraria (Bonora, 2013), andando ad interessare in parte anche le aree fragili.

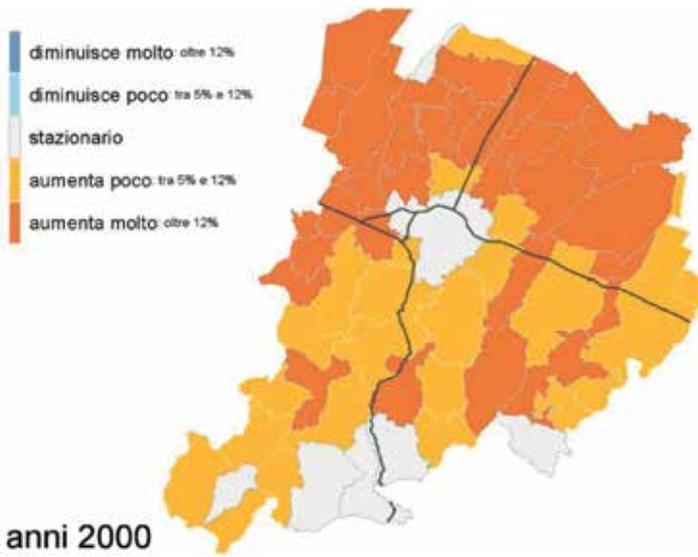
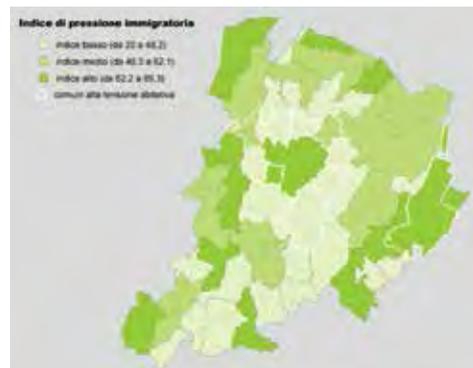
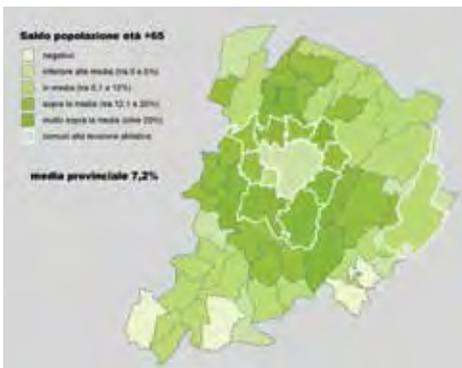
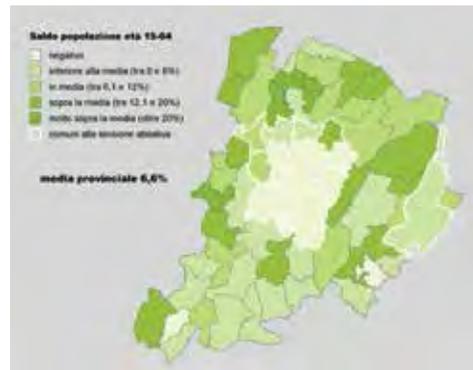
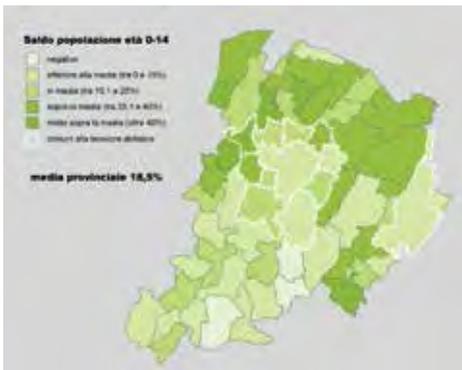


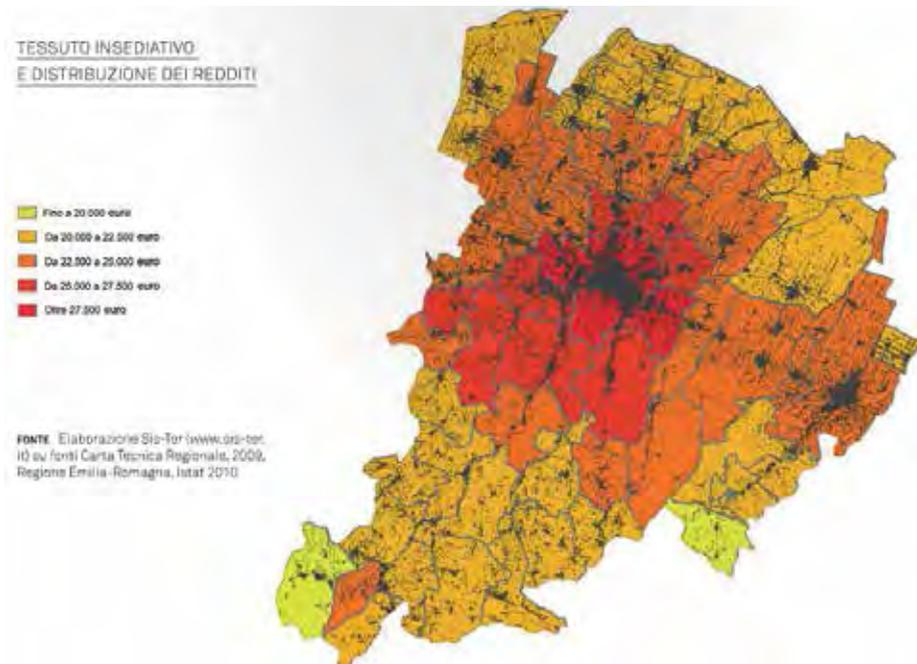
Figura 7
 Distribuzione della popolazione nei comuni della provincia di Bologna (nei riquadri grigi: popolazione da 0-14 anni; popolazione in età lavorativa; over 65; residenti di origine straniera).
 Fonte: Fallaci (2013)



La redistribuzione della popolazione che ha interessato l'area nord della città metropolitana ha disegnato geografie diverse a seconda della tipologia di abitanti. "I fenomeni correlati di questa redistribuzione territoriale della popolazione sono stati la dispersione degli insediamenti residenziali e produttivi, il maggior consumo di suolo, l'incremento esponenziale e allungamento dei pendolarismi, l'indebolimento del radicamento delle persone rispetto al luogo di residenza e quindi della coesione sociale" (Fallaci, 2013, p.9). A questo fenomeno corrisponde una distribuzione dei redditi che si definisce spazialmente in base alle caratteristiche insediative delle principali aree che contraddistinguono il territorio bolognese, con valori più elevati nella città capoluogo e nella pedecollina, e a seguire a Imola e nella cintura bolognese. La bassa pianura e la montagna sono caratterizzate da redditi medi più bassi (Bonora, 2013).

Nel primo decennio del Duemila, mentre il numero delle famiglie è aumentato nel territorio della provincia del 7,61%, le abitazioni sono cresciute del 12,04% (un po' meno del doppio). Analogo disallineamento si registra nei comuni con il più alto incremento di abitazioni. Nonostante la crisi del settore delle costruzioni, i valori immobiliari (sia delle abitazioni nuove o integralmente ristrutturate, sia delle abitazioni da ristrutturare) sono rimasti alti nell'area centrale e nei comuni della cintura (Bonora, 2013).

Figura 8
Tessuto insediativo e distribuzione dei redditi.
Fonte: Bonora (2013)



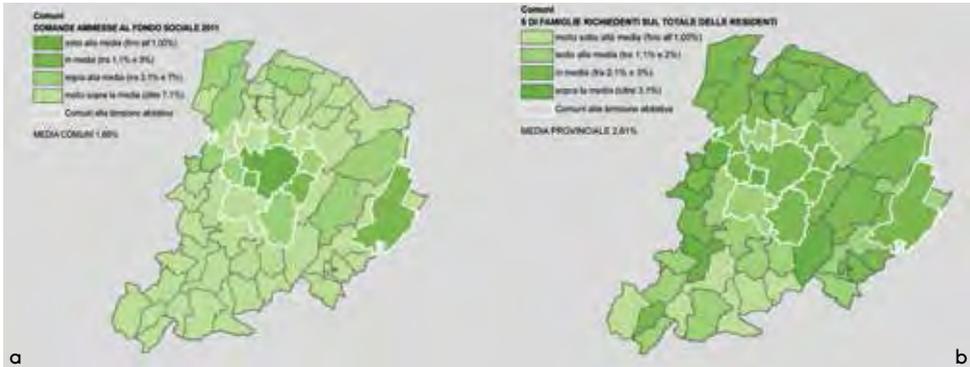


Figura 9
Domanda e offerta di edilizia sociale: le domande al fondo sociale per l'affitto (2011).
a. Suddivisione percentuale delle domande ammesse al fondo sociale per l'affitto 2011, a livello comunale;
b. Percentuale di famiglie che hanno richiesto il contributo sul totale delle residenti a livello comunale
Fonte: Guerzoni, Tombetta; in Bonora, (2013).

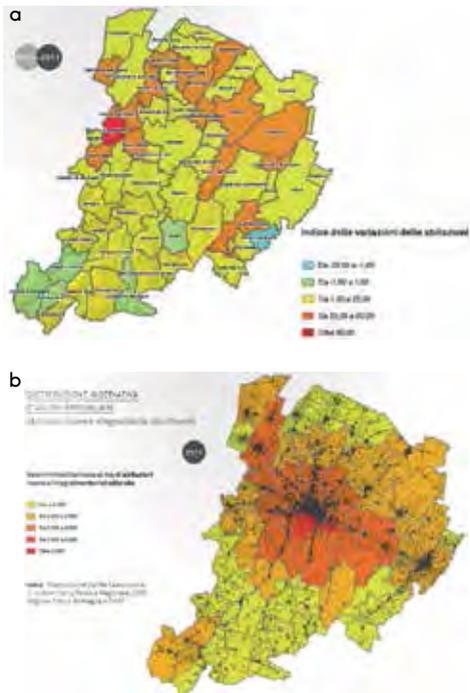
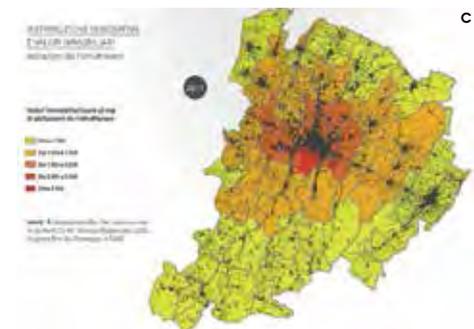
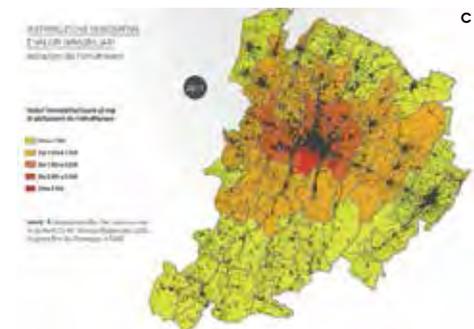


Figura 10
Distribuzione insediativa, variazioni delle abitazioni e valori immobiliari al 2011:
a. Indice delle variazioni delle abitazioni (2001-2011)
b. Distribuzione insediativa e valori immobiliari (abitazioni nuove o integralmente ristrutturate)
c. Distribuzione insediativa e valori immobiliari (abitazioni da ristrutturare)
Fonte: Bonora (2013)



Date queste condizioni, si può ipotizzare che almeno 30.000 famiglie della Città metropolitana bolognese vivano in condizioni di disagio abitativo⁵ (Guerzoni e Trombetta, in Bonora, 2013). Nel 2011, le domande ammesse al contributo del fondo sociale per l'affitto sono state 12.361, il 72% delle quali è concentrato nei comuni ad alta tensione abitativa, mentre il solo comune capoluogo rappresenta circa il 48% delle richieste. Nel Circondario imolese si rileva il 12% delle domande, mentre il minor numero di domande si registra nei comuni dell'Appennino. In generale, le Unioni/Associazioni di comuni della pianura e della cintura nord-ovest presentano valori superiori rispetto a quelle della cintura sud (Guerzoni e Trombetta; in Bonora, 2013). Complessivamente ha fatto richiesta di avere un contributo del fondo sociale circa il 2,60% delle famiglie della Città metropolitana di Bologna. Tra i comuni ad alta tensione abitativa, quelli con un'incidenza superiore alla media metropolitana sono Bologna (2,90%), Imola (2,87%) e San Lazzaro (2,70%).

Il nodo irrisolto delle infrastrutture per la mobilità - La riconfigurazione del sistema della mobilità provinciale, e in particolare del trasporto pubblico, è uno dei principali temi critici del processo di ristrutturazione del territorio metropolitano bolognese.

Il principale progetto di riequilibrio e di governo della mobilità e dei trasporti pubblici dell'area è il Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM), prefigurato già dal Piano integrato dei trasporti di bacino della Provincia di Bologna del 1982 e dal Piano Urbanistico Intercomunale del 1984, che assegnava un ruolo strutturante alla rete ferroviaria a supporto della mobilità locale (Nigro e Tropea, 2013). L'obiettivo è la creazione di un servizio di trasporto pubblico su rotaia per gli spostamenti fra il capoluogo e il territorio provinciale, in particolare per i movimenti pendolari, grazie a 87 fermate, ma è utile anche per i movimenti interni a Bologna, grazie alla realizzazione di 7 nuove fermate nel comune capoluogo. Al Servizio Ferroviario Metropolitano viene riconosciuto dal Ptcp del 2004 un ruolo ordinatore dello sviluppo insediativo: la presenza di una fermata del SFM costituisce requisito per il dimensionamento residenziale e le aree limitrofe alle fermate sono

5 Si tratta delle famiglie per le quali il canone di locazione ha una incidenza maggiore del 30% sul reddito complessivo, intesa come soglia di sostenibilità a partire dalle indicazioni dell'OCSE.

indicate per servizi pubblici, attività commerciali e attrattive.

L'occasione per l'affermazione del SFM è stata fornita dal progetto della nuova stazione centrale interrata di Bologna per l'Alta Velocità ferroviaria Bologna-Milano-Firenze, il cui recente completamento ha comportato una trasformazione complessiva nel funzionamento del nodo di Bologna e ha offerto l'opportunità per la creazione di una nuova centralità metropolitana, luogo di eccellenza e di ricucitura delle diverse parti di città che vi sono addossate.

Altro portale strategico per le relazioni internazionali del sistema economico metropolitano è l'Aeroporto Marconi, il cui potenziamento infrastrutturale richiede, oltre alla realizzazione di una effettiva polifunzionalità, la realizzazione di un collegamento di elevata frequenza e rapidità con la Stazione ferroviaria (People Mover). Questo progetto, dopo essere stato oggetto di lunghe controversie, anche giudiziarie, è ora in corso di realizzazione⁶.

Infine, uno degli elementi più problematici del sistema della viabilità metropolitana bolognese, sia per motivi di efficienza dell'infrastruttura sia per motivi d'inquinamento ambientale, è il tracciato complanare della tangenziale con l'autostrada A14, che corre all'interno del contesto urbano. L'ipotesi progettuale maturata nell'ambito del Ptcp del 2004 per la soluzione del problema proponeva un by-pass di pianura, il cosiddetto "passante nord", a sostegno delle operazioni di decentramento dall'area urbana centrale, riservando l'attuale tratto autostradale, declassato, al rafforzamento della tangenziale, a servizio dell'area urbana centrale e dei poli funzionali localizzati lungo il tracciato (aeroporto, fiera) (Cappelli, Spinedi, 2014). L'accordo su questa proposta, faticosamente raggiunto tra Regione, Provincia e Comune all'inizio degli anni 2000, ha subito un arresto con il pronunciamento dell'Ue, che ha chiesto delle modifiche al suo tracciato (2009). Dopo una lunga discussione, una nuova soluzione proposta da Società Autostrade (più corta della precedente, in una sede compresa tra il tracciato originale e l'attuale sede del tracciato autostrada-tangenziale) ha incontrato l'opposizione dei Sindaci dei comuni di pianura interessati dal passaggio dell'opera. In seguito alle criticità emerse sulla soluzione "Passante nord" sotto i profili territoriale, ambientale, paesaggistico ed economico, e tenuto conto dei mutati scenari di traffico che hanno evidenziato già dal 2008 minori tassi di crescita rispetto alle originarie previsioni, nell'Apr-

6 I cantieri sono stati avviati a ottobre 2015; l'attivazione del servizio è prevista per marzo 2019.

le 2016 Comune di Bologna, Città Metropolitana di Bologna, Regione Emilia-Romagna, Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture e Società Autostrade per l'Italia hanno siglato un nuovo accordo relativo alla realizzazione del cosiddetto "Passante di mezzo", ossia di un allargamento in sede a tre corsie per senso di marcia più emergenza dell'A14, ipotesi attualmente in fase di VIA presso il Ministero dell'Ambiente.

In definitiva, "si può osservare che le vicende della mobilità bolognese negli ultimi 20 anni sono state segnate dall'incapacità di coesione a livello pubblico e da una costante pressione di privati – pensiamo ad esempio al Passante nord – per costruire comunque nuove opere" (Monti, 2014). La mancanza di una visione di sistema nella programmazione infrastrutturale e un atteggiamento spesso miope e settoriale hanno fatto prevalere una visione delle infrastrutture "necessarie come occasioni di lavoro e investimenti" (Monti, 2014), e hanno arretrato gravi ritardi nell'adeguamento di quello che nonostante tutto rimane uno dei principali nodi infrastrutturali del paese, perpetuando progetti ormai obsoleti non più in grado di rispondere alle nuove modalità di trasformazione e uso del territorio.

In questo contesto, il ritardo e il disaccordo sulle opere infrastrutturali e il profondo cambiamento sociale hanno alimentato atteggiamenti critici e nostalgici, creando un clima dove la convergenza di interessi è stata a lungo fortemente ostacolata. Solo recentemente, l'attuazione del People mover e l'accordo trovato sulla soluzione del "Passante di mezzo" sembrano testimoniare una nuova visione del territorio, volta a riqualificare e rigenerare in loco, evitando il consumo di nuovo suolo e perseguendo il contenimento dell'impermeabilizzazione, con l'obiettivo di rendere il territorio resiliente.

Una "domanda" metropolitana che persiste da mezzo secolo - Ripercorrendo le vicende che hanno caratterizzato la pianificazione d'area vasta bolognese dagli anni '60, quando il tema del governo metropolitano si è affacciato in tutta Europa in seguito allo sviluppo dei grandi poli urbani al di là dei confini amministrativi tradizionali, si può riconoscere la varietà di sforzi e tentativi con cui, da più parti, si è cercato di arrivare ad una definizione dei confini geografico-amministrativi della città metropolitana di Bologna e delle strategie e azioni da perseguire per il suo governo. In tali visioni si ripropone un

dualismo: da un lato la difficoltà, da parte degli enti territoriali di area vasta a riconoscere il ruolo metropolitano e il “rango” speciale di Bologna per un policentrismo radicato nelle politiche regionali e provinciali che, probabilmente, trova nell’antica forza strutturante della via Emilia una sua radice profonda, ma anche in alcuni municipalismi antichi come quello di Imola, ad esempio. Dall’altro un approccio, quello dell’Amministrazione comunale di Bologna, che ha sempre cercato, nelle proprie proposte, un appoggio negli inquadramenti sovralocali per valorizzare il proprio ruolo di città capoluogo.

Le ragioni di questi approcci contrapposti si possono legare all’assenza di criteri univoci per la definizione delle aree metropolitane. Le ambiguità interpretative si devono innanzi tutto al tipo di criteri seguiti: parametri qualitativi di tipo relazionale, funzionale e di effettivo esercizio della cittadinanza, che fanno riferimento alla dimensione gravitazionale della città rispetto ai confini amministrativi esistenti (Vitali, 2014b). Nonostante i cambiamenti che hanno investito negli anni soggetti istituzionali, riferimenti legislativi, metodi, e contenuti della pianificazione d’area vasta, non sembra si sia ancora riusciti a trovare per le città metropolitane la giusta forma di governo, ovvero quella “dimensione ottima dell’autorità locale” che, come scrisse Adriano Olivetti oltre mezzo secolo fa, sia “capace di conciliare, nello stesso tempo, le esigenze di libertà con quelle funzionali imposte dai mezzi tecnici del mondo moderno”⁷.

Anni '60-'70 - Nella Regione Emilia-Romagna sono due le esperienze che hanno caratterizzato la pianificazione d’area vasta negli anni '60 e '70: le ricerche regionali commissionate dal Ministero del Bilancio al Centro di Studi e piani economici (Centro Piani), che portano all’elaborazione dello Schema di sviluppo della regione Emilia-Romagna ad opera del Comitato Regionale per la Programmazione Economica (CRPE) e che confluiscono, infine, nelle proiezioni territoriali del Progetto '80; e il Piano Intercomunale di Bologna (PIC), che coinvolge i 17 comuni da cui inizialmente è costituito il comprensorio bolognese .

Nel primo caso, come le altre ricerche regionali, anche quella bolognese si sviluppa a partire da due esigenze: elencare le caratteristiche e le vocazioni territoriali, e formulare giudizi sulle ipotesi di sviluppo urbanistico delle diverse parti del territorio (Archibugi, 1967).

7 A. Olivetti, *Città dell'uomo*, Edizioni di Comunità, Torino, 2001 (prima ed.1960), p. 17.

Figura 11
Ministero del Bilancio, 1964. Schemi regionali di sviluppo.
a: Centro di studi e piani economici (Centro Piani), Rapporto preliminare sull'assetto territoriale delle circoscrizioni settentrionali e centrale;
b: Schema di ipotesi di assetto territoriale.
Fonte: Urbanistica n.47,1967

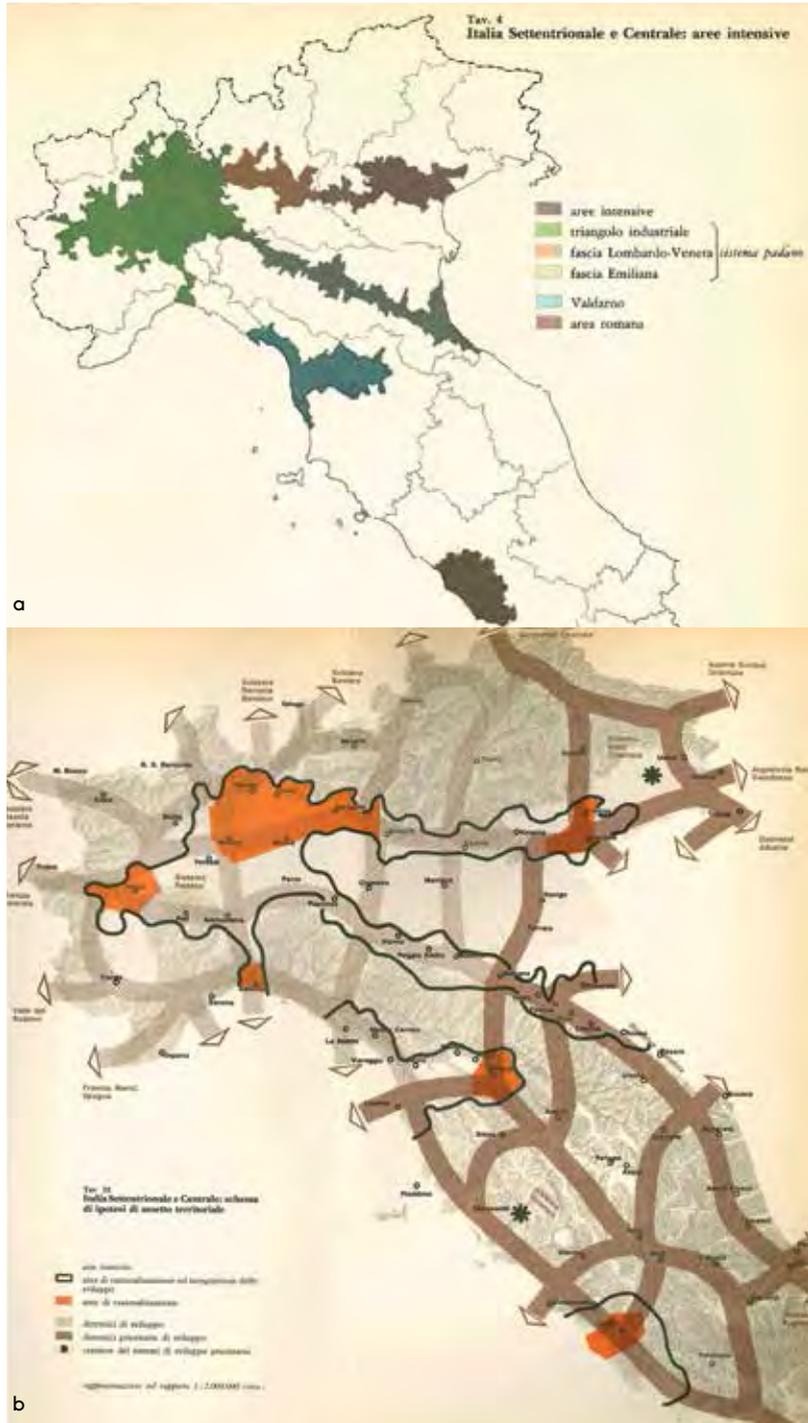
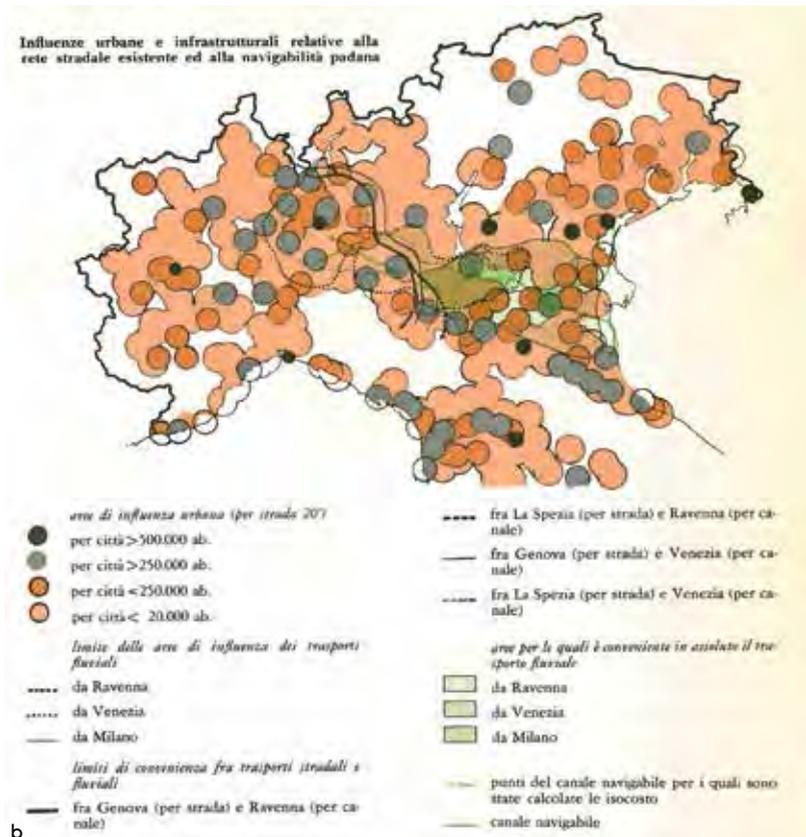
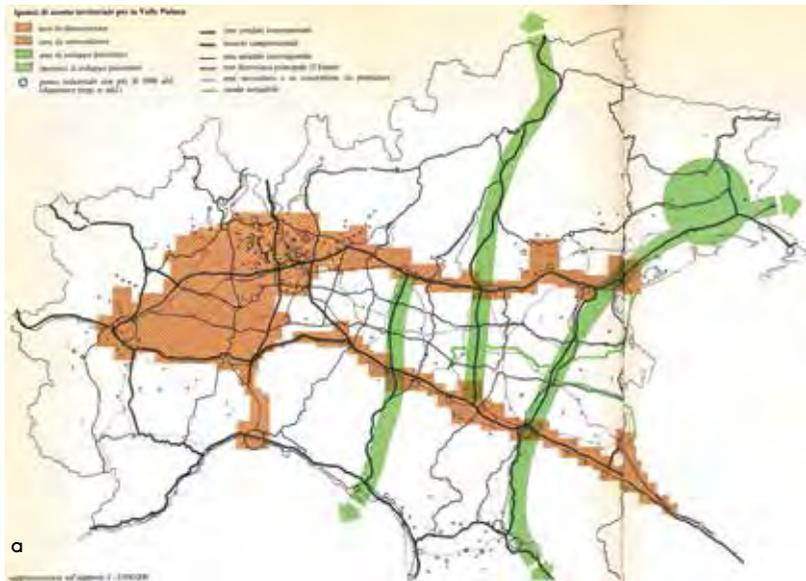
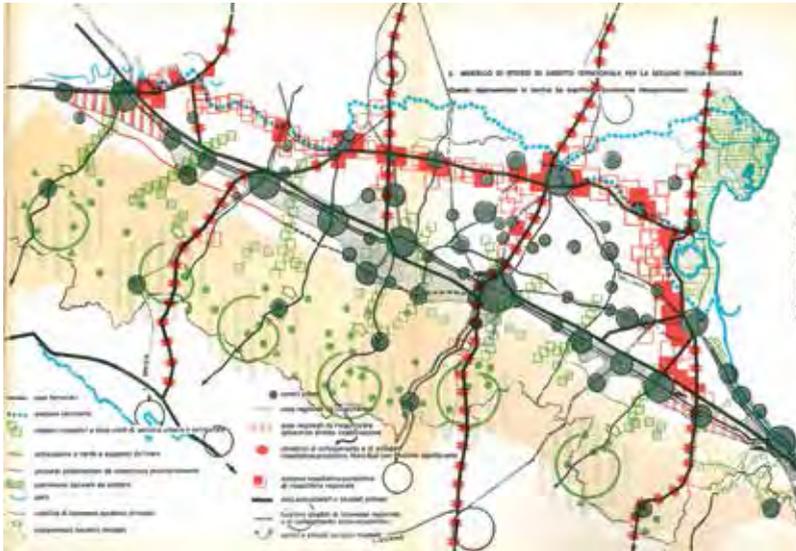
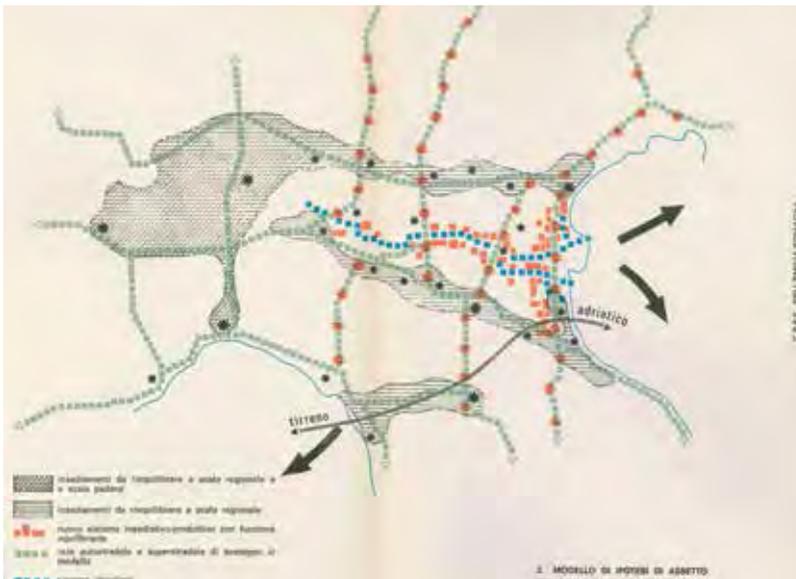


Figura 13
 Ministero del Bilancio, 1964. Schemi regionali di sviluppo.
 a: G. Campos Venuti, O. Piacentini, Monografia regionale - Emilia Romagna: Ipotesi di assetto territoriale;
 b: Influenze urbane e infrastrutturali relative alla rete stradale esistente e alla navigabilità padana.
 Fonte: Urbanistica, n. 49, 1967





a



b

Figura 14
 Schema di sviluppo della Regione Emilia-Romagna elaborato dal CRPE
 a. Modello di ipotesi di assetto territoriale per la Regione Emilia-Romagna;
 b. Modello di ipotesi di assetto territoriale per la Valle Padana.
 Fonte: CRPE, 1968

Il successivo Schema di sviluppo della Regione Emilia-Romagna elaborato dal CRPE, prevedendo la “valorizzazione di una direttrice di sviluppo ‘padana’” incentrata sul corridoio del Po, si discosta sia dalla precedente ipotesi di assetto territoriale, sia, in un primo momento, dalle previsioni della pianificazione urbanistica comunale, che riconoscono al contrario in Bologna un nodo strategico nel territorio nazionale.

Facendo uso di strumenti analitici di natura demografica, economica, sociologica, in queste esperienze di pianificazione l'area metropolitana bolognese si confonde nel sistema policentrico emiliano perché analizzata essenzialmente come spazio economico, con l'obiettivo di ricercare, all'interno di un quadro di vincoli, un equilibrio tra domanda e offerta sulla base di una "programmazione a tutto tondo" (Baldeschi e Scatasta, 1994).

La programmazione, infatti, avrebbe dovuto avviare una gestione efficiente del territorio con l'obiettivo di portare non solo a radicali trasformazioni nell'assetto della pubblica amministrazione, ma anche al superamento degli squilibri territoriali attraverso la promozione di uno strumento concettuale di intervento che, riprendendo la teoria dei "poli di crescita" di Perraux, si traducesse in una configurazione territoriale per "matrici di sviluppo" (Fabbri, 1983); nel caso emiliano tale scelta si evidenzia nella valorizzazione del corridoio del Po e dei legami con il triangolo industriale.

La seconda importante esperienza di pianificazione d'area vasta, il Piano Intercomunale di Bologna (PIC), è da leggere come un progetto complementare al "grande disegno" prefigurato dal centro, attraverso cui definire gli ambiti territoriali utili per controllare e gestire i processi differenziati (Fabbri, *ibid*) che si svolgevano nei diversi contesti geografici (in questo caso il comprensorio bolognese).

Similmente ad altre regioni urbane, in questo periodo la geografia del territorio bolognese inizia a configurarsi in modo profondamente diverso rispetto al passato: con il completamento della tangenziale, l'assetto dell'area metropolitana assume i connotati che la caratterizzano, ovvero il concentrarsi dello sviluppo edilizio lungo la via Emilia. Il piano intercomunale si vuole affermare dunque come un "disegno generale che coordina il complesso di indicazioni programmatiche, atemporali e adimensionali" del territorio bolognese in profonda trasformazione, lasciando ai singoli PRG la traduzione giuridico-normativa (Maldini et al., 1969)⁸.

Lo schema del PIC intende ribaltare il sistema longitudinale della via Emilia, privilegiando le direttrici di sviluppo verso la pianura, con riferi-

8 L'area del comprensorio bolognese individuata nel 1967 (Piano intercomunale di Bologna - PIC) ha un'estensione di 1051 kmq e comprende circa 650.000 abitanti, di cui 485.000 nel capoluogo. Interessa 17 comuni, con "Bologna come centro del sistema anche dal punto di vista della dislocazione territoriale" (Maldini et al., 1969, p.11).



mento alle previsioni per il centro direzionale. Attraverso il progetto della grande viabilità comprensoriale, il piano intende superare l'impianto radiocentrico con la creazione di un nuovo sistema trasversale in grado di favorire molteplici interrelazioni fra i centri del comprensorio. Lo schema delle localizzazioni, invece, individua alcune operazioni-cardine volte a definire sequenze territoriali e nodi di differente concentrazione e grado di interesse. L'obiettivo è sfruttare al massimo le potenzialità insite nelle localizzazioni esistenti, secondo cui ciascun centro del comprensorio è equamente valorizzato (in termini di accessibilità) rispetto alle zone produttive, di svago e di servizio di interesse sovra comunale. Il disegno, dunque, configura uno schema policentrico, con forte attenzione al tema della qualità, ma con altrettante forti ricadute sul tema della mobilità.

Obiettivo generale del piano è la redazione di uno schema direttore unitario per i comuni che, su base volontaria, hanno scelto di aderire al comprensorio. La struttura politico-amministrativa del comprensorio volontario è costituita dall'assemblea dei sindaci, a cui si aggiungerà successivamente l'assemblea di comprensorio, rappresentativa anche delle minoranze e affiancata da una giunta esecutiva e dai comitati consultivi. Mentre l'assemblea del comprensorio e le commissioni consultive di fatto non hanno mai funzionato, "l'assemblea dei sindaci ha garantito con continuità le funzioni di coordinamento e di controllo dell'attività di pianificazione" (Bottino e Vella, 1990, p.74)

Privo di un riconoscimento giuridico, il comprensorio bolognese si dimostra un territorio dai confini labili che uscirà leggermente ridimensionato con l'approvazione della legge istitutiva dei comitati comprensoriali del 1975. Lo schema direttore del Piano Intercomunale, seppur mai approvato, continua a fungere da quadro di riferimento per la pianificazione bolognese, come dimostrato da alcune sue linee di intervento,

Figura 15
a sinistra:
I comuni del
Comprensorio
bolognese,
1967
Fonte:
Urbanistica,
n. 54-55, 1969

Figura 16
a destra:
I quattro
Comprensori
della provincia
di Bologna
al 1975. 1)
Comprensorio
di Bologna; 2)
Comprensorio
di Imola; 3)
Comprensorio
di Montagna-
gnana; 4)
Comprensorio
di Pianura.
Fonte:
Urbanistica
Informazioni,
n. 112-113,
1990

successivamente attuate⁹.

Anni '80-'90 - L'ultimo ventennio del '900 si distingue per l'abbandono del modello di equilibrio perseguito con la Programmazione per aderire all'"offerta territoriale", con l'effetto di ridurre l'interesse per gli aspetti socio-economici e di separare "le competenze di natura socio-economica da quelle che si occupano degli aspetti fisici del territorio" (Baldeschi e Scatasta, 1994, p. 12).

Nel caso di Bologna, in particolare, gli anni '80 si caratterizzano come un decennio di revisione delle politiche di programmazione e delle politiche dell'offerta su cui si è basata in precedenza la pianificazione della città e del territorio. È in questi anni, inoltre, che si assiste alla transizione da un'economia incentrata sull'industria a un'economia fondata sui servizi, con l'effetto di dare avvio ad una massiccia ondata di spostamenti residenziali dal capoluogo ai comuni dell'area vasta. Ha così inizio un processo di decentramento residenziale che proseguirà anche nel decennio successivo, per esplodere negli anni 2000.

Figura 17
Delimitazione del PUI (Piano Urbanistico Intercomunale - Protocollo d'intesa 1982) nell'ambito della provincia di Bologna. Fonte: Urbanistica Informazioni, n. 112-113, 1990



Questa stagione è anche caratterizzata dal declino dell'esperienza dei comprensori, che saranno aboliti ufficialmente con la legge nazionale "Norme in materia di riordino istituzionale" del 1984. Lasciato alle spalle il progetto del Piano Intercomunale, nel 1982 la maggioranza dei comuni che aveva fatto parte del comprensorio bolognese sottoscrive un "protocollo d'intesa per il coordinamento degli strumenti urbanistici relativo ai comuni dell'area vasta bolognese" (PUI). L'obiettivo è tracciare linee d'indirizzo su alcuni temi, quali la mobilità e la politica abitativa; e di avere un tavolo comune per discutere i problemi istituzionali e le proposte di modifica dei confini comunali per l'area metropolitana (Bottino e Vella, 1990).

9 Si fa riferimento al polo fieristico, al Centergross, all'Interporto.

Figura 19

PRG 85:

- in alto, la zonizzazione:
in giallo le "zone integrate di settore",
in azzurro parchi giardini, verde sportivo
- fra cui si distinguono la fascia boscata lungo la tangenziale e i parchi della collina;
- in basso, lo schema della rete metropolitana leggera.
Fonte:
Gallingani M. (2004)



Il protocollo di intesa, tuttavia, si dimostra inadeguato per informare gli strumenti urbanistici dei comuni metropolitani. Alla fine “si ridurrà ad essere semplice supporto al futuro nuovo PRG della città” (Gallinani, 2004, p.160); un supporto oltre tutto debole se si considera che molte delle scelte dello schema direttore del PUI saranno contraddette dal nuovo piano approvato a Bologna.

Sarà dunque il PRG dell’85 a proporsi come riferimento alla scala sovra-locale. Ritenuto un esempio di piano di terza generazione, ovvero di piano di trasformazione/qualificazione incentrato su interventi nelle aree interstiziali della città, lo strumento fonda le sue strategie sulla valorizzazione di un sistema urbano continuo appoggiato ad una rete di infrastrutture di trasporto in sede propria potenziata e qualificata (individuata come “spina dorsale” o “linea di forza” del piano). Tale sistema permette da un lato di inserirsi nel disegno, elaborato a livello regionale, di sistema metropolitano policentrico, dall’altro di concentrare lungo tali linee la maggior parte delle quote di attività terziarie, residenziali e di servizio sociale in previsione¹⁰.

Ma gli anni ’80 si caratterizzano anche per alcuni importanti provvedimenti regionali: l’approvazione di due leggi di riordino (LR6/1984 e LR36/88) e l’elaborazione del Piano Territoriale Regionale (PTR), portato alla fase di adozione.

Entrambi i provvedimenti normativi generano radicali trasformazioni nell’organizzazione dei contenuti, delle funzioni e delle competenze degli strumenti di programmazione e pianificazione territoriale e urbanistica. Nello specifico, la LR36/1988 definisce il sistema di pianificazione d’area vasta in due livelli distinti, ma intrecciati (Province e Regione), col fine di superare il procedimento della “pianificazione a cascata”; chiarisce inoltre il ruolo del PTR quale “strumento di politica economica indiretta, funzionale alla definizione di azioni specifiche che lo dotano di contenuti progettuali di dettaglio” (si fa riferimento nello specifico ai PTO – Progetti Territoriali Operativi, introdotti dalla stessa legge, finalizzati alla realizzazione degli interventi complessi e di rilievo regionale che

10 Lo scostamento, anche profondo fra previsioni del piano ed effettive realizzazioni (-6000 alloggi; -580.000mq di terziario e mancata realizzazione sia della metropolitana leggera sia dell’idea della spina dorsale) porterà a un’attuazione solo molto parziale di tali strategie.

richiedono l’iniziativa integrata e coordinata della Regione, degli Enti locali e di altri soggetti pubblici o privati); e rafforza il ruolo delle Province. Un’altra importante novità della LR 36/1988 è costituita dal rapporto tra PI – Piani Infra regionali e PTR: non solo viene consentito di proporre, attraverso gli approfondimenti del PI, varianti al PTR; ma i soggetti infra regionali possono anche suggerire, tramite i Piani Infra regionali, interventi da realizzare con il ricorso ai PTO (Pelloni, 1995).

Negli anni ‘90 prosegue la stagione delle riforme con l’approvazione della L.142/1990, che affida nuovi compiti di pianificazione alle Province e definisce le aree metropolitane, introdotte secondo lo schema di *governance* “dall’alto”. Nel caso di Bologna, l’area metropolitana viene pienamente a coincidere con i confini della provincia; tuttavia alcuni segnali mettono subito in luce la debolezza di quest’approccio. È rappresentativo il caso di Imola (il maggior comune per estensione e il secondo per numero di abitanti, dopo Bologna), che si propone in questi anni come nuova provincia manifestando la volontà, anche da parte degli enti territoriali minori, di garantire un presidio costante sul territorio e qualche forma autonoma di *governance* sovracomunale.

Figura 20
Delimitazione delle province dal 1920 e identificazione delle neo province candidate nelle varie proposte di legge presentate nel corso della X legislatura (1987-92).
Fonte: F. Anderlini (2012)



Con l’elaborazione del Piano territoriale, la Regione intende superare i localismi per rispondere all’esplosione “delle problematiche ambientali insieme ai profondi processi di ristrutturazione dell’economia e dell’esigenza di qualificare il proprio ruolo di promozione e sostegno dei dinamismi locali” (Pelloni, 1995, p.12). Gli studi propedeutici di Piacentini, elaborati nel 1981, mostrano la ricerca di una metodologia nuova che riduca gli squilibri e

valorizzi le potenzialità territoriali: a questo fine sono individuate tre fasce territoriali parallele (la fascia dell'Appennino, quella della via Emilia, l'area Cispadana) ed una costiera (la fascia Adriatica), da cui scaturisce l'ipotesi di articolare le strategie del piano in "quattro progetti"¹¹, intesi come un "sistema di proposte e idee guida concretamente realizzabili, capaci di indirizzare la transizione di un intero territorio" (Campos Venuti, 1981).



Figura 21
O. Piacentini, Progetti per il Piano Territoriale Regionale, 1981. Il sistema della mobilità territoriale dell'Emilia-Romagna e gli ambiti interessati dai "quattro progetti" del Piano regionale. Fonte: Quaderni di Urbanistica Informazioni, n. 6, 1989.

In questa articolazione il ruolo di Bologna si perde nel sistema territoriale policentrico perseguito dal Piano, un obiettivo che si sostanzia nella definizione delle "Aree e Sub-aree Programma", "riferimento per l'articolazione delle politiche territoriali della regione e il loro monitoraggio" (RER, 1988). Nella ripartizione regionale, l'Area Programma di Bologna coincide solo parzialmente con l'ambito amministrativo della Provincia, occupato in parte dall'area-programma di Imola e da quella della Montagna Centrale.

Gli anni '90 si caratterizzano per il tentativo di superare le contrapposizioni fra i processi di pianificazione a livello regionale e provinciale: lo schema strutturale che emerge dal PTR approvato nel 1990 sarà infatti ripreso nel linguaggio dal Piano Territoriale Infraregionale (PTI) bolognese con l'obiettivo di dare al piano dimensioni più credibili per controllare, ad esempio, i meccanismi di equilibrio ambientale o i sistemi di relazione socio-economici (Fallaci, 1992).

11 Si tratta del progetto Via Emilia, del progetto Cispadana, del progetto Appennino e del progetto Costa Adriatica. Dei quattro verrà adottato solo il Progetto Appennino.

Figura 22

Are e Sub aree Programma (PTR, 1988).
Fonte: Secon-
dini P., Tondelli
S. (2007)

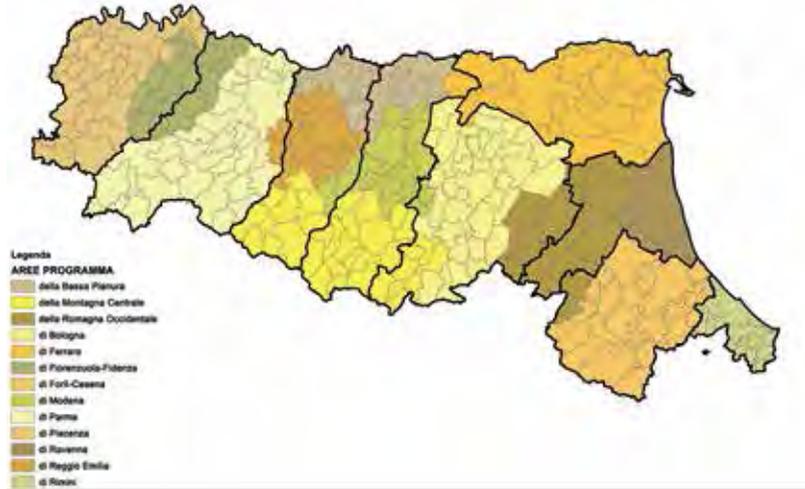
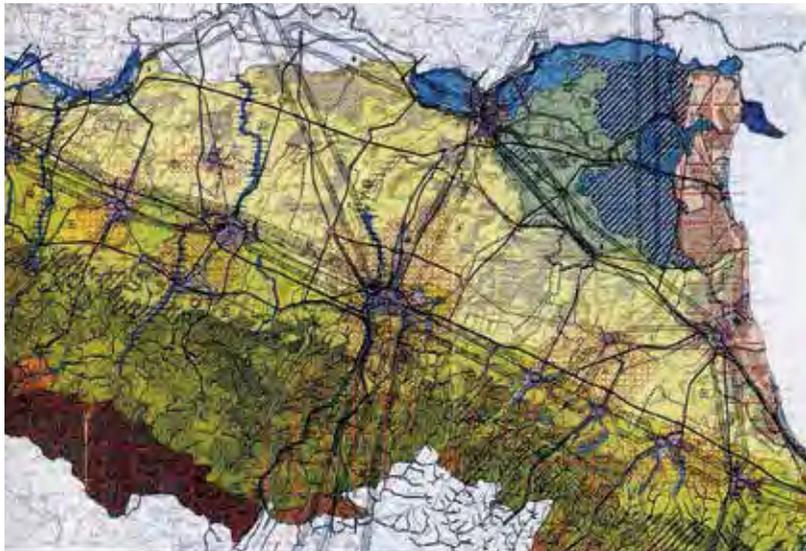


Figura 23

Regione Emilia-
Romagna. PTR
'90. Schema
strutturale
(particolare).
Fonte:
Campos Venuti
C., Oliva F.
(1993)



Il Piano infraregionale adottato dal Consiglio provinciale nel settembre 1993 rappresenta il primo riferimento sovracomunale dotato di valenza amministrativa certa e costituisce il punto di partenza per la definizione delle strategie del governo metropolitano bolognese (Cavalcoli, 1995).

Al processo di costruzione del Piano elaborato dalla Provincia si affianca in questi anni il dibattito sulla futura perimetrazione dell'area

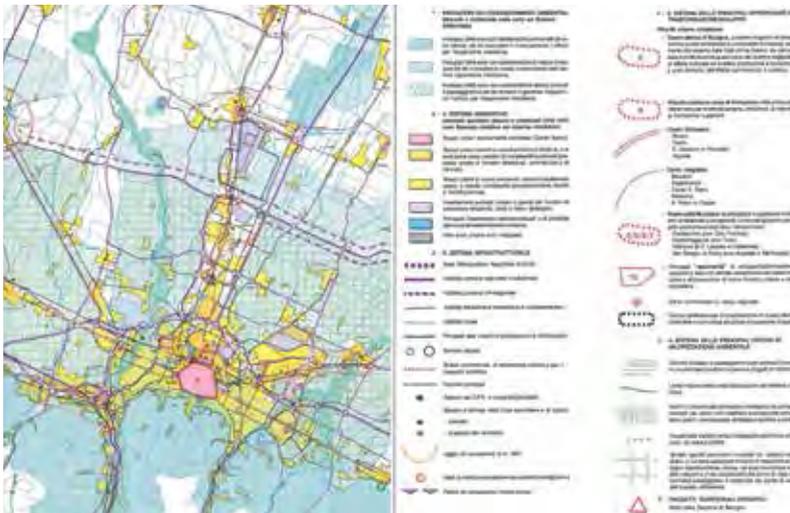


Figura 24
Piano infra-regionale
di Bologna,
1993.
Fonte:
Urbanistica
Quaderni, n. 5,
1995

metropolitana bolognese innescato dalla L. 142/1990. Nel 1994 viene siglato l'Accordo per la città metropolitana, a cui aderiscono 51 su 60 Comuni della Provincia¹² e istituita la Conferenza metropolitana, composta dal presidente della Provincia e dai Sindaci o loro delegati. Oggetto di discussione della prima Conferenza è la realizzazione di un servizio ferroviario metropolitano da realizzarsi sulle reti esistenti, in funzione locale e con cadenze e orari propri delle linee metropolitane (Cavalcoli, 1995).

Lo Schema direttore territoriale metropolitano (1998) commissionato dalla Conferenza metropolitana vuole proprio rispondere alla necessità di correlare in maniera più sistematica la programmazione dei diversi enti sovracomunali con le trasformazioni discendenti dall'attuazione a livello locale (PTCP, 2004). A tal fine lo Schema individua dieci aree di aggregazione, da cui vengono successivamente definiti 9 ambiti ottimali (per i Comuni con meno di 10.000 abitanti) deputati all'esercizio delle nuove funzioni trasferite dal D.Lgs.112/98 e normate dalla LR 3/99 "Riforma del sistema regionale e locale".

12 Si riservano di aderire i Comuni di Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio, Fontanelice, Gaggio Montano, Galliera, Imola, Mordano e Porretta Terme. In seguito, sei di questi entrano a far parte del Circondario Imolese. L'Accordo del '94 ha lo scopo di costituire una comune base di raccordi organizzativi e funzionali volti ad anticipare e sorreggere l'istituzione della città metropolitana. Alla Conferenza metropolitana, composta dai Sindaci degli enti sottoscrittori oltre che dal Presidente della Provincia, si affida il compito di indirizzare le principali scelte territoriali e di governo dell'area vasta (Isae et al., 2008).

Figura 25
Schema direttore territoriale metropolitano (1998). Fonte: Parametro, n. 236, 2001



Figura 26
I nove ambiti ottimali della provincia di Bologna costituiti dalla LR. 3/99. Fonte: Elaborazione delle autrici su dati della Provincia di Bologna (2004)



Tale processo porterà infine alla costituzione di 4 Unioni di comuni e 5 Associazioni intercomunali. Nel 1999, le Unioni corrispondono alle Comunità montane con la sola esclusione della Val Samoggia, a cui aderiscono anche i Comuni di Bazzano e Crespellano che non appartengono alla omonima comunità montana, mentre le Associazioni intercomunali raccolgono i Comuni di pianura (PTCP, 2004)¹³.

13 In tutti i casi gli ambiti associativi hanno teso a corrispondere alle delimitazioni delle aree previste dallo Schema direttore metropolitano.

Anni '2000: verso Bologna città metropolitana - Il processo di costruzione della città metropolitana subisce un forte arresto al volgere del 2000: alle importanti iniziative degli anni '90, infatti, segue "una lunga fase di stallo a causa della fortissima crisi politica, sfociata nel 1999 con l'elezione del primo sindaco di centro-destra della storia di Bologna" (ReCS, 2010, p.14).

Con la svolta politica segue l'elaborazione, da parte della nuova Amministrazione comunale, di un Masterplan (2001) incentrato su strategie volte principalmente al rinnovamento dell'offerta infrastrutturale, in forte rottura con le visioni del passato¹⁴. Le proposte non vengono discusse sul tavolo metropolitano, che si trova così ad essere privato del proprio ruolo di discussione e confronto sulle strategie di sviluppo dell'area metropolitana bolognese (Gallingani, 2004, p.274).

Nel frattempo, con l'approvazione del Testo unico del 2000 che recepisce la L.265/1999 "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali", viene disciplinata l'istituzione delle città metropolitane rovesciando l'approccio "dall'alto" della L.142/1990 a favore di modalità più flessibili. Tuttavia, anche negli anni successivi, sarà la Provincia ad affermarsi come ente di governo dell'area metropolitana bolognese, con l'elaborazione del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), adottato nel 2004. La creazione di una dimensione istituzionale del governo metropolitano continua perciò a rimanere una questione aperta.

Il PTCP riprende i temi del policentrismo e del decentramento, già contenuti nel PTI e nel PTR, proponendo tuttavia il superamento della strategia del PTR, in particolare delle aree programma (non vengono riprese né le mappe delle aree, né i centri ordinatori individuati dalla Regione). È invece riproposta l'ipotesi discussa dieci anni prima in sede di Conferenza metropolitana, ovvero il rafforzamento del Servizio Ferroviario Metropolitano, le cui fermate vengono a corrispondere con i Centri ordinatori a scala territoriale. Il piano, inoltre, promuove l'elaborazione di piani strutturali in forma associata e di accordi territoriali sui temi di interesse sovracomunale.

14 Invece di una città che si apre a nord e cresce verso la pianura conservando il paesaggio collinare, il Masterplan propone una nuova tangenziale da realizzare a sud, ai piedi della collina, tramite un tunnel.

Figura 27
Comune di Bologna, Masterplan 2001.
Fonte: Comune di Bologna (2000)



Figura 28
Le scelte strategiche del PTCP di Bologna (2004).
Fonte: Provincia di Bologna (2005)



Il processo verso l'istituzione della città metropolitana di Bologna riprende solo nel 2006, anno in cui viene stipulato l'Accordo quadro, seguito dall'istituzione di un tavolo finalizzato all'elaborazione di una visione comune da parte di Provincia, Regione e Comuni.

In assenza di una prospettiva metropolitana condivisa, con l'approvazione del nuovo strumento urbanistico comunale (PSC, 2008), il Comune di Bologna prospetta una diversa visione del territorio ur-

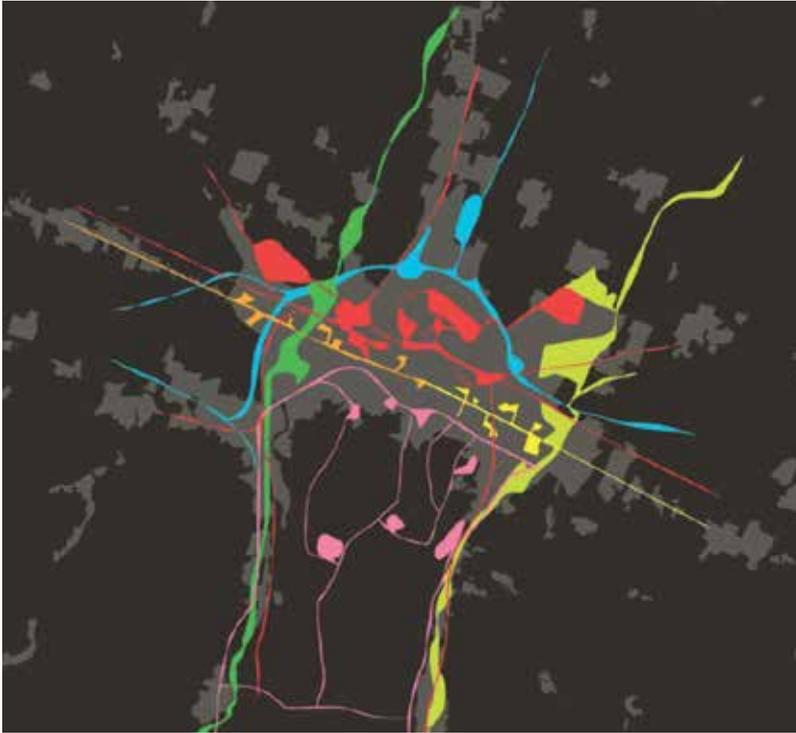


Figura 29
Bologna,
Piano Strutturale Comunale (PSC), 2008.
Le sette città.
Fonte:
Comune di Bologna (2008)

bano-metropolitano articolata in sette immagini strategiche: sette città rappresentative di altrettanti sistemi insediativi, organizzati da differenti infrastrutture. Ogni Città identifica una catena di luoghi dove le trasformazioni già previste o prospettate ex-novo tendono a caratterizzarsi rispetto all'obiettivo strategico perseguito (Comune di Bologna, 2008). Le sette città si pongono, quindi, come delle strategie aperte anche per accogliere le trasformazioni proposte dagli altri comuni della città metropolitana, dando un forte rilievo all'inquadramento sovralocale, secondo cui il piano è stato concepito.

Lo statuto di "città metropolitana" è definitivamente assegnato alla città di Bologna dal nuovo PTR approvato dalla Regione Emilia-Romagna nel 2010. Fra le strategie del piano vi è il tentativo di superare la concezione di sviluppo policentrico che ha caratterizzato la pianificazione emiliano-romagnola, a favore di un approccio di sistema in cui Bologna, "città effettiva su modello monocentrico", è riconosciuta come città metropolitana: *"Il primo sistema complesso a matrice monocentrica che emerge alla scala regionale è quello bolognese.*

Nel caso dell'area bolognese, città effettiva e sistema territoriale complesso sostanzialmente coincidono, dato che ... il ciclo completo di sviluppo della città ... ha investito una vasta area territoriale, integrando importanti polarità urbane pre-esistenti e accrescendo le dimensioni demografiche e infrastrutturali di almeno due corone di hinterland. L'intera prospettiva di Bologna come città effettiva estesa alle corone esterne si struttura intorno alla questione della città metropolitana di Bologna. I processi economici, sociali e culturali di Bologna e dei comuni vicini sono a tal punto integrati che è del tutto normale considerarli un'unica entità, senza alcuna vera discontinuità territoriale" (RER, 2010, p.73).

All'approvazione del nuovo piano regionale segue, nel 2011, l'avvio del processo istituzionale per la formazione del Piano Strategico Metropolitano di Bologna, strumento "di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni" compresi nel territorio dell'area metropolitana¹⁵, costruito secondo un approccio condiviso fra tutti gli *stakeholders* e i soggetti interessati, promosso da Provincia e Comune capoluogo.

Nel contempo la Regione promuove, con un provvedimento legislativo¹⁶, le Unioni di Comuni come luogo per la gestione delle politiche di area vasta. Le Unioni rappresentano un tentativo concreto per razionalizzare e contrastare l'eccessivo frazionamento del livello amministrativo comunale, tuttavia "l'istituzione di progetti di questa entità, se letti alla luce delle altre riforme in corso (es. città metropolitane e ridefinizione degli enti provinciali) dà la misura di come l'entrata in scena di comuni così fatti determini una revisione degli equilibri e di pesi della *governance* territoriale, a tutti i livelli" (Pirani, 2012, p.58). Inoltre, nel dibattito sulla perimetrazione e gli adempimenti della pianificazione d'area vasta bolognese, le Unioni prospettano un modello di governo del territorio a geografie variabili, con evidenti riflessi sull'organizzazione della Città metropolitana.

15 Si cfr. l'art.1, comma 44, lett.a della L. 7 aprile 2014 n.56 "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni".

16 LR 21 dicembre 2012, n. 21 "Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

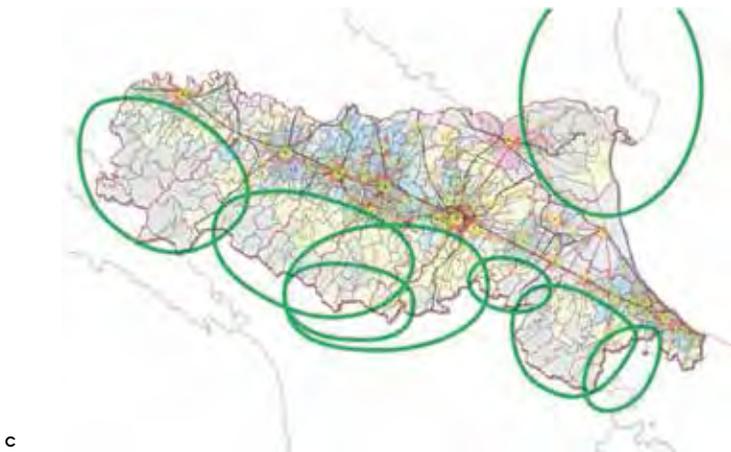
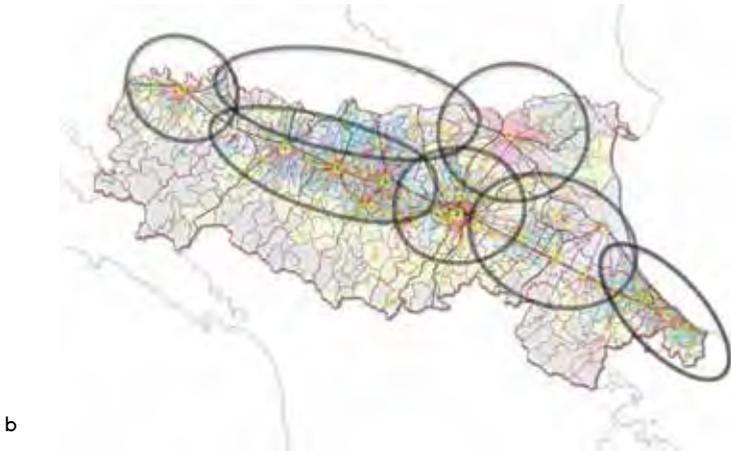
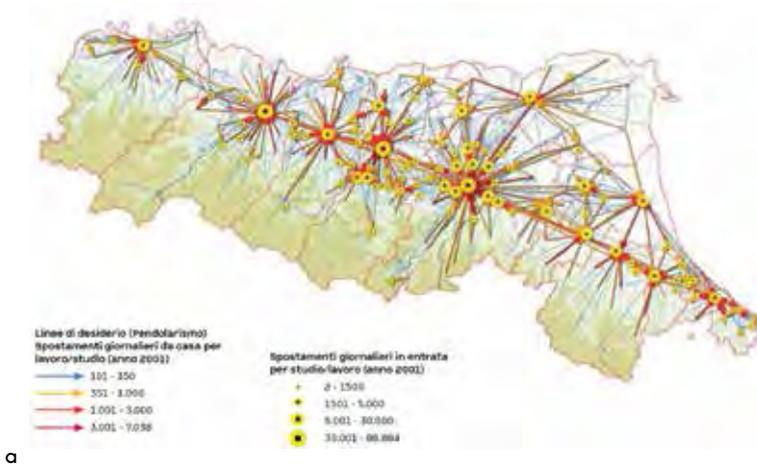


Figura 30
 PTR 2010.
 a. le città effettive;
 b. i nuovi sistemi complessi di area vasta a dominante antropizzata;
 c. i nuovi sistemi complessi di area vasta a dominante naturale.
 Fonte: Regione Emilia-Romagna (2010)

Un piano strategico esistente da coniugare con un piano territoriale conteso

La legge e lo Statuto di Bologna - I precedenti amministrativi tesi a costruire un governo della città metropolitana, nati dalle esperienze di pianificazione del capoluogo ("dal basso"), piuttosto che dalla pianificazione provinciale e dalla necessità di articolare le politiche regionali ("dall'alto"), mettono in luce alcuni aspetti che occorre considerare per ragionare sul percorso e le tendenze in atto. La presenza di alcuni territori dall'identità consolidata nel tempo lungo, un policentrismo portato avanti con continuità dalla Regione, a partire dai suoi primi atti negli anni Settanta (ciò che si considera distintivo del cosiddetto "modello emiliano" - Bernadou, 2015) e coerentemente sviluppato dalla Provincia, indicano una fondamentale difficoltà a riconoscere il rango "speciale" di Bologna. Se la storia aiuta a comprendere le radici della visione policentrica (si è fatto riferimento all'atto fondativo della via Emilia con la sua collana di città e al Progetto via Emilia del primo Ptr), la collocazione geografica avvalorava una immagine di Bologna come città metropolitana dai contorni non troppo netti, di media taglia, ancora "in fieri". Nell'insieme un futuro conteso e un divenire incerto sul quale si misurano istituzioni e forze politiche.

La legge 56 che nel 2014 ha istituito le Città metropolitane, la cosiddetta Delrio dal nome del Ministro proponente, è stata da più parti valutata positivamente in quanto ha posto fine a un dibattito estenuante, benché il taglio del nodo gordiano abbia comportato una identificazione speditiva delle Città metropolitane con le Province e aperto un faticoso lavoro di attuazione. Sembra importante che si sia preso atto delle profonde differenze esistenti tra le Città istituite ammettendo un'articolazione degli statuti. Punto fermo per tutte, però, è la possibilità di una elezione diretta del Sindaco metropolitano solo a fronte di una procedura che, nel caso delle Città con meno di 3 milioni di abitanti come Bologna, prevede un'articolazione del territorio del capoluogo in più comuni, proposta dal Consiglio comunale e approvata con referendum popolare, oltre che soggetta a legge regionale. Si prefigura, dunque, un percorso impegnativo che deve trovare le condizioni favorevoli per essere

intrapreso¹⁷. La questione, piuttosto controversa¹⁸, è per il momento rinviata a data da destinarsi e Bologna, con il suo Statuto approvato dalla Conferenza metropolitana il 23 dicembre 2014, ha optato per una istituzione “leggera”¹⁹.

-
- 17 L'articolo 22 della legge 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni” recita: “Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana”.
- 18 “La quasi totalità di chi ha partecipato [a una iniziativa promossa da Laboratorio urbano sulla Città metropolitana, nda] vuole organi di governo eletti da ogni residente in area metropolitana, ed è distante da chi pensa a un'elezione di secondo grado. Il frazionamento del comune capoluogo in più comuni ... rappresenta sicuramente uno dei nodi più controversi. Si sono ipotizzate *road maps* partendo dalla normativa che prevedeva nella prima fase il sindaco del capoluogo quale sindaco metropolitano, per condurre in tempi opportuni ad organi di governo eletti direttamente”, M Deriu, R. Lamberti, *Processo partecipativo e town meeting sullo statuto della città metropolitana di Bologna*, in Vitali 2014a, p.73. D'altro canto, però, l'accorpamento degli attuali 9 Quartieri di Bologna in 6, che costituisce una pre-condizione per qualsiasi ipotesi di articolazione del territorio comunale, anche se concepita con altri obiettivi ha incontrato delle difficoltà relativamente alla scelta di non riconoscere un Quartiere del centro storico. Date le caratteristiche fisiche, dimensionali e relazionali di Bologna, dove ancora è radicata l'idea di una città coincidente col centro e di una periferia, secondo l'Amministrazione attuale questo riconoscimento formale avrebbe ostacolato la maturazione di una consapevolezza metropolitana.
- 19 Interessante la individuazione delle diverse forme istituzionali di governo metropolitano che si sono definite nel tempo in Europa per corrispondere a obiettivi diversi (di governo complessivo e pianificazione, piuttosto che di coesione sociale e cittadinanza o di semplificazione dei livelli di governo); si veda L. Vandelli, W. Vitali, *Il cammino accidentato verso le città metropolitane*, in Vitali 2014a, pp. 75-90.

Per cercare di comprendere meglio gli orientamenti bolognesi, è utile considerare il *Preambolo*, non necessario, che si è voluto inserire nello Statuto (scelta fatta anche da Milano). E' qui che si trova esplicitata "la volontà di realizzare [nella Città metropolitana] un nuovo sistema comune, di carattere federativo e solidale tra le comunità e i territori che la compongono", allo scopo di svolgere "una attiva funzione di propulsione e snodo nell'ambito del territorio della Regione Emilia-Romagna", nella consapevolezza "dell'esigenza di conseguire, nel proprio ambito, una più efficace distribuzione delle funzioni" e "dell'importanza fondamentale ... di sviluppare la più ampia condivisione di obiettivi, progetti, azioni, mezzi", ponendo questo atto "a conclusione di un processo di lavoro comune che ... ha trovato un avvio con l'Accordo per la Città metropolitana del 14 febbraio 1994 e con l'istituzione volontaria della Conferenza metropolitana dei Sindaci".

In questo *Preambolo* dello statuto bolognese si mette in risalto l'impegno di dare continuità a un lavoro che, in forme volontarie, risale alla seconda metà degli anni Sessanta, e si mostra attenzione a non alimentare preoccupazioni circa la volontà di primazia della Città metropolitana nella regione e di Bologna nell'area metropolitana²⁰.

Il sistema territoriale della Città metropolitana è compreso in-

20 Il tema di Bologna capitale, emerso con evidenza nel confronto sull'ultimo PTR approvato il 3 febbraio 2010, aveva trovato una composizione nel dichiarato superamento del policentrismo per realizzare una "regione sistema". In quella prospettiva, la città metropolitana di Bologna veniva presentata in modi che oggi sembra utile richiamare. "Bologna si propone come 'capitale' quando integra e traina le reti regionali di eccellenza, affermandone il carattere di sistema e rendendole partecipi di quelle nazionali e internazionali. 'Per Bologna si passa' è l'espressione scelta per indicare la prerogativa del capoluogo regionale, ma può intendersi anche come metafora di un Ptr che punta sulla comprensione e valorizzazione di una molteplicità territoriale che cresce se sa coagularsi e riconoscere dei perni. Bologna è perno in quanto nodo indiscusso per la mobilità, ma anche centro universitario, manifatturiero, commerciale, finanziario, logistico, fieristico, sanitario che ogni volta rappresenta autorevolmente i diversi punti di forza della regione, in un delicato gioco dei ruoli che deve essere compreso e condiviso perché Bologna possa esprimersi ed essere riconosciuta come un'area metropolitana europea effettiva, non più potenziale o in fieri. Per queste ragioni il profilo di Bologna viene tratteggiato portando in evidenza le complementarità con le altre realtà regionali"; Gabellini et al. 2012, p. 21. Nella Relazione del progetto di legge regionale "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni", approvato dalla Giunta regionale il 9 giugno 2015, si dichiara di muoversi nella prospettiva di un riordino istituzionale strategico e di assumere un "modello utile per la definizione di una rinnovata ed efficace *governance* territoriale" fondato su "più incisive sedi di concertazione inter-istituzionale".

teramente nella ex provincia (non è così per tutte le Città), ma è riconoscibile una parte centrale, più densa e interrelata, effettivamente conurbata (in termini di popolazione insediata si tratta di circa 650.000 abitanti a fronte del milione complessivo), e altre in pianura e in collina. Non a caso, a conclusione del *Preambolo* si richiamano le Unioni di Comuni e il Circondario di Imola, “una vera e propria intelaiatura istituzionale, quale base solida e funzionale per la realizzazione di una nuova fase”. Sono quelle forme istituzionali che, nel tempo, hanno riconosciuto le differenze articolando il territorio della Provincia. Sono altrettante condizioni delle quali tenere conto per la pianificazione territoriale²¹.

Piano strategico e Piano territoriale - Come noto, la legge affida alle Città metropolitane:

“a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l’ente e per l’esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nel predetto territorio”, attività che si accoppia con quella prevista al successivo punto della medesima legge che prevede “promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale”;

“b) 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”. (art. 44)

21 “Consideriamo innanzitutto che l’area, coincidente per legge con il territorio della ex provincia, è certamente incoerente rispetto a quella che è la geografia reale ed effettiva delle persone che in essa vivono e lavorano. Questa forzatura ci spinge a rivedere la mappa sulla quale disegniamo e concepiamo i nostri spazi, imponendoci uno sforzo di coesione, federante nel senso più lucido e puro del termine. L’idea di ‘metropoli’ implica, prima di ogni altra cosa, la ricerca delle linee di coesione, dei punti di forza e delle vocazioni capaci di dar corpo e fiato a una identità diffusa dalla pianura agli Appennini, da declinare poi in forme (e quindi in scelte) istituzionali, culturali, sociali, economiche, infrastrutturali, ambientali” (Donati, 2015). Daniele Donati, già Presidente del Comitato scientifico è ora Coordinatore del Piano strategico metropolitano.

Bologna ha un Piano strategico metropolitano – PSM – con Patto sottoscritto il 9 luglio 2013. Promosso assieme da Provincia e Comune di Bologna (l'anomalia della doppia presidenza evidenzia la volontà della Provincia di costruire le condizioni della sua continuità, ancorché attraverso le politiche e la leadership tecnica), questo Piano è oggi alla prova della legge: da strumento pattizio e volontario deve diventare atto di indirizzo, funzione fondamentale posta a capo di politiche e strumenti della Città metropolitana e dei Comuni.

Il PSM è stato avviato il 29 marzo 2012 e ha coinvolto un migliaio di persone che hanno prodotto 551 idee²². Attraverso il lavoro istruttorio da parte di Comitato scientifico, Collegio tecnico e Segreteria tecnica, le idee sono state raccolte in 15 programmi strategici²³ che, alla fine dell'attività dei 26 gruppi di lavoro, risultano costituiti da 67 progetti identificati come i contenuti del Piano Strategico Metropolitano. Questo percorso lungo e impegnativo, concluso col Patto pochi mesi prima dell'approvazione della legge e continuato con alcuni gruppi di lavoro, costituisce un precedente per il futuro Piano strategico.

I 67 progetti sono di diversa rilevanza e solo alcuni hanno un deciso carattere territoriale (quelli compresi nei 4 programmi: "Il binario dell'innovazione"; "Bologna città compatta e sostenibile"; "La valle dell'arte e della scienza"; "Agricoltura metropolitana"); in un primo bilancio si è valutato che 49 abbiano avuto sviluppi, ad esempio quelli sull'agricoltura urbana, il consumo di suolo, gli usi temporanei.

22 "In questo percorso abbiamo cercato di incoraggiare, valorizzare e mettere all'opera la creatività, l'intelligenza e le energie della città, delle istituzioni, dei cittadini, della ricerca e della cultura, del mondo produttivo adottando un metodo che, pur nel rispetto del nostro ruolo e del nostro mandato, desse spazio e fiato, alla partecipazione, al coinvolgimento e alla responsabilizzazione di tutti"; B. Draghetti, V. Merola, Premessa, in *Il Piano strategico metropolitano di Bologna. Un senso al futuro, una visione condivisa*, Bologna, giugno 2014, disponibile sul sito <http://psm.bologna.it>.

23 1. Il rinascimento delle manifatture: innovazione, creatività, talenti; 2. Bologna metropoli intelligente: internazionale, semplice, attrattiva; 3. Bologna nel mondo: attrattività e marketing territoriale; 4. Ripensare i servizi alla persona; 5. Formare e sostenere il lavoro per tutti; 6. Vivere bene insieme; 7. Promozione della cultura tecnico-scientifica e professionale; 8. La città del contemporaneo: ricomposizioni e contaminazioni culturali; 9. Civismo responsabile; 10. Bambini e bambine di nuova generazione; 11. Il binario dell'innovazione; 12. Bologna città compatta e sostenibile; 13. Ri-abitare Bologna metropolitana; 14. La valle dell'arte e della scienza; 15. Agricoltura metropolitana.

Avvalendosi di questi precedenti, la Città metropolitana ha presentato nell'aprile 2016 quattro documenti: sul posizionamento di Bologna rispetto alle altre città italiane ed europee", cui si è fatto riferimento per la costruzione del Profilo; sugli incontri con le Unioni dei Comuni; sulla visione che i cittadini hanno del territorio metropolitano; sulle linee di indirizzo del "Piano strategico metropolitano 2.0". Le 5 linee strategiche emerse dai confronti territoriali appaiono connesse con i punti di forza evidenziati e aggiornate, soprattutto rispetto alla questione infrastrutturale che era stata espunta dal Piano volontario del 2013. Questa la loro enunciazione: Qualità della vita dei cittadini, in ogni sua dimensione; Relazione tra istruzione, ricerca e manifattura; Rafforzamento di una viabilità veloce e sostenibile; Nuova coniugazione dell'idea di rigenerazione urbana; Ruolo della cultura come elemento identitario e di attrattività.

Si immagina un territorio più connesso e contemporaneamente più aperto al mondo e più attrattivo di nuove risorse e di talenti. Negli incontri tematici è emersa anche una prima caratterizzazione delle Unioni che potrebbe aprire la strada a un approfondimento su base territoriale, particolarmente opportuno in relazione al carattere che il Progetto di legge "Disciplina regionale sulla tutela e uso del territorio" (approvato dalla Giunta della Regione il 27 febbraio 2017) attribuisce al Piano territoriale metropolitano. Al PTM, infatti, "in coerenza con gli indirizzi del Piano Strategico Metropolitano" si affidano le "scelte strategiche e strutturali di assetto del territorio".

Sulla forma del Piano territoriale si gioca la contesa tra due strumenti, il piano territoriale di coordinamento provinciale e il piano strutturale, quest'ultimo concepito dalla legge urbanistica regionale n.20 del 2000 ed entrato nella cultura urbanistica locale. Il Progetto di legge, infatti, definisce "ideogrammatico" il carattere della cartografia relativa ai contenuti strategici e indica i contenuti della componente strutturale richiamando di fatto l'uno e l'altro.

Al momento si può sottolineare che il piano metropolitano non potrà schiacciarsi sulla forma assunta dal piano di coordinamento provinciale o su quella dei piani strutturali comunali. Dovrà essere uno strumento nuovo capace di attagliarsi non solo a un ente nuovo, ma anche a una realtà che si manifesta in tutta la sua irriducibile complessità e che si è dotata nel tempo di forme, istituzionalizzate e non, di coordinamento. In vari modi dovrà confrontarsi con le eredità più

significative di una stagione, ormai ventennale, di sperimentazione nel campo del governo del territorio, che ha affinato approcci e metodi, riprendendo dai piani strutturali e dai progetti di territorio²⁴ una descrizione mirata e interpretativa dei territori volta a portarne in evidenza le peculiarità, con prime prove di visioning; dai piani provinciali l'attenzione ambientale e la mappatura delle scelte comunali, oltre alle modalità di coordinamento delle politiche. Ma rinnovandosi e prestando attenzione alla comunicazione visiva, così potente nel costruire l'immaginario collettivo e nel fissare un'idea di territorio.

Se in altri Statuti di Città metropolitane (Roma, Firenze, Milano) si parla di piano "territoriale e ambientale", o di piano "strutturale", nello Statuto di Bologna si mantiene la denominazione della legge 56, discostandosi per completare i contenuti del "Piano territoriale generale metropolitano" là dove si fa esplicito riferimento a tutti quelli assegnati ai Piani territoriali di coordinamento di competenza delle Province, con l'importante aggiunta che il piano metropolitano "ricomprende e sostituisce, in forma unitaria, i Piani di settore" (art. 13). Da questo punto di vista può essere rilevante anche la distribuzione delle deleghe ai Consiglieri della Città metropolitana. A Bologna, per questo primo mandato amministrativo, sono state attribuite separatamente le deleghe per Urbanistica, Infrastrutture e trasporti, Ambiente. Una distinzione che può spiegarsi in una fase di transizione, assai difficile anche per le strutture tecniche, ma che potrebbe diventare contraddittoria con l'obiettivo di costruire un piano unitario e rendere più complicato il percorso.

Riferimenti

- *Nuovo insediamento integrato urbano-universitario nella città di Bologna: concorso internazionale di progettazione*, in "Parametro", n.236, 2001, p. 20-177
- Anderlini, F. (1992), *Grandi metropoli, piccole province*, in *L'urbanistica dell'aree metropolitane*, R. Rosini (a cura di), Alinea, Firenze

24 Mi riferisco ai Progetti Sistema e ai Progetti Snodo promossi dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti tra il 2009 e il 2013.

- Anderlini, F., Varini, P. (1997), *L'evoluzione delle regioni metropolitane in Italia: lunga durata e recenti trasformazioni*, in "Metronomie", n.9, p.141-200
- Angelelli, G. (2000), Emilia-Romagna. In: Secondini, P. (a cura di), *Norma, progetto e struttura: la pianificazione territoriale in Emilia-Romagna e Toscana*, CLUEB, Bologna
- Archibugi, F. (1967), *L'assetto territoriale nella programmazione economica*, in "Urbanistica", n. 49, p. 4-8
- Baldeschi, P., Scatasta, R. (a cura di) (1992), *Il piano infraregionale della provincia di Bologna*, in "Paesaggio urbano, n.2, p. 9-56
- Bernadou, D. (2015), *Le enjeux de la construction d'une ville métropolitaine dans un région polycentrique: le cas de Bologne*, in Cre-maschi, M., et al (a cura di), *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités*, Planum Publisher Books, Milano
- Bonora, P. (a cura di) (2013), *Atlante del consumo di suolo*, Baskerville, Bologna
- Bottino, F. (1975), *Pianificazione e assetto territoriale in Emilia Romagna*, Il mulino, Bologna
- Bottino, F e Vella F. (1990), *Dossier: la città metropolitana – Bologna*, in "Urbanistica Informazioni", n. 112-113, p. 74-79
- Bottino, F. (1991), *La delimitazione della città metropolitana – Bologna*, in "Urbanistica Informazioni", n.116-117, p. 23-24
- Campos Venuti, G. , Piacentini, O. (1967), *Sintesi delle monografie regionali: Emilia-Romagna*, in "Urbanistica", n. 49, Emilia-Romagna, p. 75-77
- Campos Venuti, Giuseppe (1981), *Dalle minime previsioni al "Progetto Appennino"*, in "Edilizia Popolare", n. 160, pp. 81-87
- Campos Venuti, G., Oliva F. (a cura di) (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia, 1942-1992*, Laterza, Roma
- Cappelli, A., Spinedi, M (2014), *Mobilità e trasporti*. Report. Bologna. Piano Strategico Metropolitano. Tavolo Ambiente, assetti urbani e mobilità [<http://psm.bologna.it/category/tavoli-di-progettazione/tavolo-ambiente-assetti-urbani-mobilita/>]

- Capra F. Tinti F. (1995), *Piano Infraregionale dell'Assemblea dei comuni dell'imolese*, in "Urbanistica Quaderni", n. 5, pp. 69-78
- Caravita di Toritto, B. (2014), *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in "federalismi.it - Osservatorio città metropolitane", n.3, p.2-6 [<http://federalismi.it/>]
- Cavalcoli, P. (1995), *Piano infraregionale della Provincia di Bologna*, in "Urbanistica Quaderni", n. 5, pp. 58-68
- Cavalcoli, P. (2000), *I temi della valutazione e del controllo: l'esperienza dello schema direttore metropolitano della Provincia di Bologna*, in "Territorio", n. 13, p.172-176
- Ceccarelli P. et al. (2005), *La metropolizzazione dell'Emilia-Romagna*. In Indovina, F. et al. (a cura di) (2005), *L'esplosione della città*, Editrici Compositori, Bologna, p. 146-151
- Comitato regionale per la programmazione economica dell'Emilia-Romagna (1968), *Primo schema di sviluppo economico dell'Emilia-Romagna*, Bologna
- Comune di Bologna (1966), *Il Comune per lo sviluppo economico, sociale e culturale di Bologna in un armonico progresso della regione e del Paese*. Relazione della Giunta municipale al bilancio preventivo del Comune per il 1966 presentata dal sindaco della città Guido Fanti al Consiglio Comunale nella seduta del 20 giugno 1966.
- Comune di Bologna (1985), *Piano Regolatore Generale del Comune di Bologna; Relazione generale, Relazione tecnico illustrativa*. Provvedimento adottato dal Consiglio Comunale nella seduta del 18 Luglio 1986, O.d.G. n.1307
- Comune di Bologna (2000), *Assetto urbano e grandi scelte infrastrutturali – Masterplan*. P.G: N. 54369/2000, approvato nella seduta del 19 aprile 2000
- Comune di Bologna (2008), *PSC. Piano Strutturale Comunale*. Relazione Illustrativa, approvato nella seduta del 14 luglio 2008 [<http://informa.comune.bologna.it/iperbole/psc/>]
- Conticelli, E. Proli, S., Tondelli, S. Vecchietti, S. (2016), *Città metropolitana di Bologna*, in "Urbanistica Informazioni", 267-268, pp. 41-45

- Donati, D. (2015), "Il significato di essere 'metropolitani' e la mappa della nuova Bologna", *Corriere di Bologna*, 13 maggio 2015
- Fabbri, M. (1983), *L'urbanistica italiana dal dopoguerra ad oggi*, De Donato, Bari
- Fabbri, K. (2015), *GAP. Governance Analysis Project per la Smart Energy City. L'attuazione delle Smart Energy City nelle città metropolitane europee ed italiane. La città metropolitana di Bologna*. Prima bozza ad uso interno. Gennaio 2015
- Fallaci, R. (2013), *Assetti urbani, qualità urbana e territoriale, politiche per la casa*. Bologna. Report. Piano Strategico Metropolitano. Tavolo Ambiente, assetti urbani e mobilità [<http://psm.bologna.it/report-7/>]
- Gabellini, P. et al. (2012), *Immagini del Cambiamento in Emilia-Romagna*, Editrici Compositori, Bologna
- Gabellini P., Proli S., Tondelli S. (2015) *Città metropolitana di Bologna*. In: De Luca G. e Moccia F.D., *Immagini di territori metropolitani*, Inu Edizioni, Roma
- Galligani, M. (2004), *Le occasioni della metropoli. La pianificazione metropolitana a Bologna. Disegni compiuti, sentieri interrotti, sogni, suggestioni*, CLUEB, Bologna
- Guerzoni, M., Trombetta, S. (2013), *Domanda e offerta di edilizia sociale. Il quadro problemativo e il contributo della pianificazione urbanistica*. In Bonora, P. (a cura di), *Atlante del consumo di suolo*, Baskerville, Bologna
- Indovina, F. et al. (a cura di) (2005), *L'esplosione della città*, Editrici Compositori, Bologna
- Inu Emilia-Romagna (1994), *Il Pti dell'area metropolitana di Bologna*, in "Urbanistica Informazioni", n.135, p. 85-89
- Isae, Ires Piemonte, Irpet, Srm e Irer (2008) *La finanzia locale in Italia. Rapporto 2007*. Franco Angeli, Milano.
- IStat (2014) Anno 2011. I SISTEMI LOCALI DEL LAVORO 2011. Report Statistico 17 dicembre 2014. [www.istat.it]
- Legnani, F. (1993), *Il piano provinciale di Bologna*, in "Urbanistica

informazioni", n.127, p. 18-20

- Maldini P. et al. (a cura di) (1969), *Linee generali dello schema per la pianificazione urbanistica nel comprensorio bolognese*, in "Urbanistica", n. 54-55, pp. 10-27
- Miller Soto (2007), *Le aree metropolitane*. Tesi di Master in Direzione delle Aziende Pubbliche, Università degli studi di Verona, a.a. 2006/2007
- Monti C. (2015) *"Bologna, un grande avvenire dietro le spalle". Presentazione alla "Conferenza di Facoltà", Bologna, Scuola di Ingegneria e Architettura, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, 19 febbraio 2015.*
- Moroni, P., Marcialis Samonà, P. (1967), *Ipotesi di assetto territoriale a livello nazionale: Centro-Nord*, in "Urbanistica", n. 49, p. 9-30
- Nigro D. e Tropea S. (2013) *Il Servizio Ferroviario Metropolitano Bolognese SFM. Il progetto e lo stato di attuazione*. In: Inarcos n.77, pp. 40-52
- Pelloni, R. (1995), *Processo di pianificazione di area vasta e principali strumenti di governo del territorio della Regione*, in "Urbanistica Quaderni", n. 5, pp. 10-28
- Pelloni, R. (1989), *Il piano territoriale emiliano*, in "Urbanistica informazioni", n. 106, p. 6-8
- Pirani, A. (2012), *Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia-Romagna*, in "Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici". Quaderno I 2012 "Dall'unione alla fusione dei Comuni", p.37-58
- Pompei, S., Ronzani, G. (1994), *Bologna celebra il primo accordo metropolitano*, in "Urbanistica informazioni", n.134, p. 50-52
- Provincia di Bologna (2004), *PTCP. Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*. Relazione, approvato con delibera del Consiglio Provinciale n. 19 del 30/03/2004
- Provincia di Bologna (2005), *Futuro metropolitano. Un progetto per il territorio bolognese. Planning the future. A project for the Bologna metropolitan area*, Alinea, Firenze

- Provveditorato regionale alle opere pubbliche per l'Emilia Romagna (1969), *Ipotesi di assetto territoriale per l'Emilia-Romagna*, Tipografia Avvenire d'Italia, Bologna
- PUI (1984), *Schema direttore per il piano urbanistico intercomunale – PUI – Relazione generale*, luglio 1984.
- ReCS – Commissione di lavoro ReCS-ANCI sulle città metropolitane (2010), *Una ricognizione dei contesti territoriali individuati come regioni urbane o aree urbane nelle nove città metropolitane*. Materiali di lavoro. Febbraio 2010 [<http://reccs.it/userfiles/file/Citt%C3%A0%20metropolitana/relazione%20Citta%20metropolitane%20febb2010.pdf>]
- Regione Emilia-Romagna (1988), *P.T.R. Proposta di Piano Territoriale Regionale*. Elaborato dal Servizio “Coordinamento, Programmazione e Pianificazione” dell’Assessorato bilancio e Programmazione, in collaborazione con i Servizi della Regione. Novembre 1988
- Regione Emilia-Romagna – Servizio coordinamento, programmazione e pianificazione (1991), *Area metropolitana bolognese: studi preparatori per la delimitazione*, Bologna, Regione Emilia-Romagna, 1991
- Regione Emilia-Romagna (1997), *La regione globale: L’Emilia Romagna nell’Europa del Duemila*, [s.l., s.n.]
- Regione Emilia Romagna (2010), *Piano Territoriale Regionale. La regione-sistema: il capitale territoriale e le reti* [http://territorio.regione.emilia-romagna.it/programmazione-territoriale/ptr-piano-territoriale-regionale/documenti-quadro-conoscitivo/2_la_regionesistema1.pdf]
- Regione Emilia-Romagna (2014a), *L’unione che fa la forza. Il riordino istituzionale dell’Emilia-Romagna*. Rapporto [<http://bilancio-giunta2014.regione.emilia-romagna.it/bilancio/temi/lunione-fa-la-forza>]
- Regione Emilia-Romagna (2014b), *Le specializzazioni produttive regionali attraverso i Censimenti Industria e Servizi 2001 e 2011*. Rapporto. A cura del Servizio Statistica e informazione geografica dell’Emilia-Romagna [<http://statistica.regione.emi->

lia-romagna.it/allegati/pubbl/2014/le-specializzazioni-produttive-regionali-attraverso-i-censimenti-industria-e-servizi-2001-e-2011/view]

- RoncuZZi Roversi Monaco, V. (1984) *La raccolta di piante della città e di carte del territorio bolognese conservate nella Biblioteca comunale dell'Archiginnasio*, [s.l., s.n.], n. 55 (estratto da «L'Archiginnasio», LXXVIII, 1983)
- Rossi, P. (1996), *L'esperienza della pianificazione provinciale in Emilia Romagna nei primi anni Novanta: un quadro critico d'insieme*, CLUEB, Bologna
- Secondini, P. (a cura di) (2000), *Norma, progetto e struttura: la pianificazione territoriale in Emilia-Romagna e Toscana*, CLUEB, Bologna
- Secondini P., Tondelli S, (2007) *Atlante del sistema insediativo della RER attraverso il PTCp: una prima ipotesi di struttura*. Clueb, Bologna.
- Mbpe-Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Centro Studi e Piani Economici (1971), *Le proiezioni territoriali del Progetto '80*, Roma
- Vitali, W. (a cura di) (2014a), *Un'agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*. Il Mulino, Bologna
- Vitali, W. (2014b), *La costruzione della città metropolitana*. Presentazione al corso di formazione "Le città metropolitane e le nuove province: l'aspetto istituzionale", Roma 29 novembre 2014 [<http://www.laboratoriourbano.info/2015/01/citta-metropolitane-utili-aggiornamenti>]