

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2016
ISSN 2465-2059

Dalla Provincia alla Città metropolitana di Bologna: il caso del Passante autostradale

Alessandro Delpiano

Lucia Ferroni

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2016
LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE
ottobre 2016

Alessandro Delpiano

Lucia Ferroni

Città metropolitana di Bologna - Area Pianificazione territoriale
alessandro.delpiano@cittametropolitana.bo.i
lucia.ferroni@cittametropolitana.bo.it

2

Abstract

Il presente *paper* approfondisce il processo attuativo del Passante di Bologna analizzato secondo il ruolo giocato dagli interlocutori che hanno preso parte alla progettazione dal 2002 a oggi. Sono messe in evidenza le opportunità e le criticità nate in questi 14 anni, fino alla risoluzione dell'aprile 2016: ampliamento in sede sia dell'autostrada A14 che della tangenziale, portandole entrambe a tre corsie, più quella di emergenza per ogni senso di marcia; completamento e potenziamento delle arterie collegate e realizzazione di opere di mitigazione ambientale. Ci si è impegnati, quindi, a realizzare un progetto non solo infrastrutturale, ma anche urbano, ambientale e paesaggistico, che non si dimentica della cittadinanza chiamata a partecipare direttamente al dibattito pubblico per concordare le opere di mitigazione ambientale e di qualità urbana. Un risultato ottenuto (anche) grazie al nuovo ruolo della Città metropolitana di Bologna che forte della sua essenza – di essere cioè un “ente federato” e non “sovraordinato” – è riuscita ad allacciare relazioni dirette e continue con le istituzioni preposte.

This paper explores the implementation process of the “Passante di Bologna” analyzing the role of partners who have taken part in the planning since 2002. Weaknesses and opportunities born in these 14 years are highlighted until the resolution of April 2016: extension in place of A14 highway and of ring road (three lanes plus the emergency one for each direction of travel); the end and improvement of connected arteries road and the implementation of environmental mitigation measures.

Therefore we committed ourselves to carry out not only an infrastructural project, but also an urban, environmental and landscape project; moreover, the citizens have been called to

participate directly in public debate in order to agree on the measures of environmental mitigation and urban quality.

This has been achieved (also) thanks to the new role of the Metropolitan City of Bologna: thanks to its essence - that is, to be a "federated entity" and not "higher-level" - it has been able to establish direct relationships with the relevant institutions.

Parole chiave/Keywords

Città metropolitana di Bologna, Passante di Bologna, Potenziamento in sede Bologna, Nodo di Bologna/ *Metropolitan City of Bologna, Passante di Bologna, Improvement of connected arteries road in Bologna, Highway hub of Bologna.*

Prima fase e primo progetto 2002 - 2007: Il ruolo degli enti locali e della Provincia di Bologna

L'area di Bologna rappresenta la cerniera del sistema dei trasporti nazionali per i collegamenti nord-sud, sia per quanto riguarda la rete ferroviaria che quella autostradale. Il semianello tangenziale-autostradale, realizzato negli anni '60, interconnette le principali direttrici di traffico nazionale (A1MI-FI; A14 BO-TA; A13 BO-PD) e metropolitane. La strategicità trasportistica derivante dalla posizione centrale di Bologna è confermata dagli ingenti flussi sia di veicoli leggeri che di veicoli pesanti che annualmente attraversano il nodo: un traffico che supera complessivamente i 70 milioni di veicoli annui di cui il 45% in attraversamento.

Da questi presupposti nel 2003 la Provincia di Bologna (presidente Vittorio Prodi, vicepresidente e assessore alla pianificazione e mobilità Tiberio Rabboni) decise di redigere lo *Studio di fattibilità per la soluzione del nodo autostradale e tangenziale di Bologna* che ambiva a rispondere ad obiettivi che andavano oltre la realizzazione di una semplice variante stradale. Si propose una grande bretella autostradale a nord lunga 40 km circa, che attraversasse il produttivo e florido territorio di pianura, pensata come la spina portante rispetto al quale integrare lo sviluppo territoriale e urbanistico con quello della mobilità. Si vedano a riguardo i contenuti del Ptcp - Piano territoriale di coordinamento provinciale- che stabilirono di assumere non un'opera solo trasportistica, ma un disegno territoriale che aveva l'ambizione di dare un ordine

funzionale a quella che allora sembrava una crescita insediativa irrefrenabile (sia per aree industriali che residenziali). Non più quindi nuove aree edificabili ovunque (*sprawl* insediativo), ma solo se servite dal Servizio ferroviario per le aree residenziali, o dalla grande rete viaria, *in primis* il passante nord, per le aree produttive.

L'ipotesi di realizzazione dell'infrastruttura, emersa durante la Conferenza di pianificazione del Ptcp nel 2002, fu assunta come soluzione condivisa al termine di una discussione durata diversi mesi con più di 130 soggetti fra Comuni, Regione, Enti territoriali di varia natura, principali soggetti parapubblici (Fiera, Aeroporto, Università, Interporto, *etc.*), associazioni di categoria e di cittadini. Durante questa fase di confronto con il territorio, i Comuni interessati dal passaggio dell'infrastruttura condivisero la scelta di un Passante autostradale a nord ponendo alcune condizioni imprescindibili da rispettare nella progettazione dell'opera: completamento della rete viaria principale e riorganizzazione della viabilità minore, attuazione del Servizio ferroviario metropolitano (Sfm), risoluzione delle problematiche ambientali e sociali in una ampia fascia territoriale attraverso progetti di valorizzazione ambientale e paesaggistica del territorio.

A partire da queste condizioni nasce il progetto di Passante nord che conteneva alcuni punti particolarmente qualificanti: risolveva il problema della congestione della tangenziale perché apriva al traffico tangenziale tutto il tratto urbano della A14; rappresentava l'ossatura territoriale, insieme al Servizio ferroviario, dello sviluppo urbanistico per l'area metropolitana di Bologna; conteneva la previsione di un'ampia fascia boscata e ambientale al fine di migliorare l'inserimento paesaggistico dell'infrastruttura. Ed infine, introduceva un sistema di *road pricing* a favore del trasporto collettivo ed in particolare del Sfm: una grande e positiva novità per un'infrastruttura di tipo stradale che viene realizzata con l'esplicito obiettivo di favorire la diversione modale verso la mobilità sostenibile e lo sviluppo di forme di trasporto a più basso impatto.

Quindi, nelle intenzioni e nelle convinzioni degli Enti locali il progetto di Passante nord assumeva un valore che andava oltre la realizzazione di una semplice variante autostradale, ma una visione di un nuovo sistema territoriale e di mobilità per tutta l'area metropolitana, che si ispirava a principi di sostenibilità ambientale, efficacia trasportistica ed economica grazie ad un progetto di territorio che integrasse lo Sviluppo urbanistico con quello trasportistico.

Il nodo di Bologna arriva all'attenzione del Governo Berlusconi (ministro Lunardi), nel luglio del 2005 con la sottoscrizione dell'Accordo procedimentale tra il

ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Regione Emilia Romagna, Provincia e Comune di Bologna. Tra i contenuti dell'Accordo viene espressa la necessità di realizzare il progetto Passante nord contestualmente al potenziamento del Servizio ferroviario metropolitano (Sfm) della provincia di Bologna per legare inscindibilmente la realizzazione di un'infrastruttura viaria di tale impatto con una concreta opportunità per il trasporto collettivo. Infatti l'accordo prevedeva che gli introiti derivanti dal pedaggio aggiuntivo per l'accesso al nuovo sistema tangenziale liberalizzato rimanessero in capo alle comunità locali (provincia e comuni) a favore del Servizio ferroviario metropolitano bolognese. Una novità quella dell'introduzione di pedaggi autostradali per il finanziamento dei servizi ferroviari che verrà ampiamente accettata e raccolta dal Governo Prodi, traducendosi anche nell'art. 1022 della legge finanziaria 2007 che prevedeva appunto tale possibilità.

Dal 2005 al 2007 durante il Governo Berlusconi non vi sono significativi passi avanti. Mentre nel 2007, il Governo di Romano Prodi (ministro Infrastrutture Antonio Di Pietro), prevede nella legge finanziaria le risorse economiche per la progettazione e la realizzazione del Passante autostradale di Bologna, inserendolo all'interno del Dpef 2008-2012 fra le infrastrutture prioritarie.

Seconda Fase e secondo progetto 2008 - 2014: Società autostrade entra fra gli interlocutori principali.

Nel 2008 il nuovo Governo Berlusconi avvia con la Comunità europea una verifica sulle modalità di realizzazione e gestione dell'infrastruttura direttamente a Società autostrade, che si è conclusa nel 2009 con un parere favorevole di quest'ultima in quanto il progetto sarà realizzato come variante all'autostrada A14 e pertanto conforme al diritto comunitario degli appalti pubblici. Il ministro delle Infrastrutture Altero Mattioli annuncia lo sblocco da parte della Commissione europea e l'avvio di una *cabina di regia* per le infrastrutture della provincia di Bologna costituito presso il Ministero.

Questa seconda fase vede una riduzione di ruolo da parte degli Enti Locali (la Regione Emilia-Romagna era presieduta da Vasco Errani assessore alla Mobilità Alfredo Peri, la Provincia di Bologna era presieduta da Beatrice Draghetti e il vicepresidente e assessore alla Pianificazione e mobilità era Giacomo Venturi) in quanto il Ministero assegna a Società autostrade i compiti progettuali,

marginalizzando le esigenze del territorio bolognese. E' da segnalare che in quegli stessi anni ha avuto avvio la crisi economica che risulta poi avere ricadute molto significative sia sul traffico che sulle previsioni di espansione urbanistica.

Gli anni tra il 2009 ed il 2012 sono contraddistinti da una folta corrispondenza fra i presidenti della Regione, della Provincia e il sindaco di Bologna con il ministero delle Infrastrutture per sollecitare una risoluzione del nodo bolognese: una fase interlocutoria che approda nella sottoscrizione nel luglio 2012 di un *Verbale d'intesa* fra RER, Prov.BO, Com.Bo, Autostrade, Ispettorato di vigilanza sulle concessioni autostradali Anas, dove Società autostrade si impegna a redigere uno studio di fattibilità (SdF) del Passante con relativa banalizzazione del sistema tangenziale/autostradale di Bologna e l'istituzione di un Comitato tecnico per la valutazione dello stesso.

Nell'agosto 2012 Società autostrade redige lo SdF consegnandolo agli enti sottoscrittori del *Verbale d'intesa* che dà l'avvio ai lavori del Comitato tecnico che si concludono senza il raggiungimento della condivisione tecnica delle soluzioni presenti nello SdF.

Lo SdF 2012 presenta un progetto molto diverso da quello originale del 2003 voluto dagli enti locali: il tracciato è molto più ridotto, di circa 32 Km, con fortissimi impatti ambientali; il tratto urbano della autostrada A14 non è più banalizzato con la tangenziale che rimane a due corsie e quindi congestionata; forti criticità ambientali rispetto ai centri abitati di Calderara, Castel Maggiore/Funo, Granarolo/Quarto inferiore e Castenaso/ Villanova per una eccessiva vicinanza agli stessi; scompare il progetto ambientale con la grande fascia boscata di 400 ha; scompare il progetto di *road pricing* a favore del trasporto pubblico.

Contemporaneamente a livello nazionale si hanno due novità: la prima riguarda il trasferimento delle funzioni di amministrazione concedente precedentemente affidate ad Anas direttamente al ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (in attuazione dell'art. 36 Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98 *Disposizioni in materia di riordino dell'Anas S.p.A.*); la sottoscrizione da parte del Ministero ed Aspi, dell'atto aggiuntivo alla Convenzione unica, che vede l'assegnazione nella categoria *Altri Interventi* una voce residuale rispetto ad una serie di investimenti già individuati, di risorse pari a circa 1.4 miliardi di euro, precisando relativamente al Passante nord di Bologna che, non essendo stata raggiunta con gli enti locali un'intesa sul relativo tracciato, non sussistono le condizioni per l'inserimento in Convenzione unica

dell'intervento, facendo comunque capire che quei denari sono a disposizione una volta che si arrivi ad una intesa con gli Enti locali.

Nel 2013 i lavori del Comitato tecnico continuano con una posizione che vede Società autostrade respingere ogni soluzione alternativa di tracciato che si discosti da quello ipotizzato nello SdF2012 al fine di non compromettere la funzionalità del potenziamento fuori sede in termini di attrattività dei traffici in attraversamento rispetto all'infrastruttura esistente.

Un confronto che dal livello tecnico si trasferisce a quello politico con l'On. Maurizio Lupi ministro delle Infrastrutture, la RER, la Provincia di Bologna ed il Comune di Bologna e che si concretizza con la sottoscrizione di un Accordo nel luglio 2014 per la redazione da parte di Società autostrade del progetto Preliminare del passante nord e del sistema di banalizzazione tangenziale/autostradale secondo lo schema di tracciato proposto dagli enti locali.

Ma c'è una novità importante in questa seconda fase: il confronto politico avviene solo fra il Ministero, la Regione, e la Provincia, e gli atti d'intesa avvengono senza il coinvolgimento degli altri Comuni che contemporaneamente sono interessati dalle elezioni amministrative del maggio 2014. Elezioni che coinvolgono la maggioranza dei comuni attraversati dal tracciato del Passante (Argelato, Bentivoglio, Calderara, Castel Maggiore, Castenaso, Granarolo, Sala Bolognese, San Lazzaro). Quegli stessi comuni che nella Prima Fase erano stati coinvolti ufficialmente e formalmente. Una dimenticanza che crea un difficile frattura con il territorio.

Terza fase e terzo progetto 2015 - 2016: il ruolo chiave della nuova Città metropolitana di Bologna

Il 2014 segna un momento di transizione sia perché viene approvata la legge Delrio che istituisce dal 1° gennaio 2015 la Città metropolitana di Bologna, sia perché sul tema dell'Accordo luglio 2014, i sindaci eletti chiedono un maggior coinvolgimento nella fase di redazione del progetto preliminare.

Quindi nell'autunno 2014 si avvia il *Tavolo metropolitano Passante nord* coordinato dal Comune di Bologna al fine di trattare e condividere con i territori i temi quali il tracciato, gli aspetti di inserimento paesaggio ambientale, tutela del paesaggio e le opere infrastrutturali di adduzione al sistema autostradale, il *road pricing* per l'Sfm: questioni completamente assenti nell'Accordo del 2014. A conclusione del

tavolo di lavoro nel dicembre del 2014 fu redatto un documento, inviato a Società autostrade, quale contributo per la progettazione preliminare, che metteva in evidenza tutte le forti problematiche relativamente al posizionamento del tracciato ed agli aspetti di inserimento territoriale dell'opera.

Siamo alla nascita della nuova Città metropolitana di Bologna concepita come federazione di Comuni: un ente di secondo livello in cui il sindaco metropolitano ed i sindaci del territorio possono assumere un ruolo diretto, e quindi più efficace, nel processo decisionale. Il sindaco metropolitano è Virginio Merola che decide di affidare la delega per la Infrastrutture e la Mobilità ad uno dei sindaci (Irene Priolo) coinvolti direttamente e che si fa interprete delle istanze che arrivano dai territori.

Il clima cambia radicalmente e i sindaci assumono più energia e responsabilità nella scelta. Nel gennaio del 2015, esce un documento dei sindaci dei comuni interessati nel quale si afferma che il loro assenso al progetto sarà subordinato alla condivisione definitiva del tracciato, alla verifica dell'utilità per ridurre la congestione di traffico per l'intera area metropolitana ed alla realizzazione di tutte le opere di mitigazione ambientali-complementari e di adduzione indicate dai Comuni. Da subito si avvia una sequenza serrata di tutti i Consigli comunali nei quali vengono dibattute le varie posizioni.

Intanto Società autostrade stava redigendo il progetto preliminare, come previsto dall'accordo del 2014, limitandosi a confrontarsi solo con il Ministero e la Regione Emilia-Romagna, e tralasciando il confronto con i Comuni e la Città metropolitana. Il progetto preliminare del Passante nord viene presentato il 1 ottobre del 2015. Esso non soddisfa le esigenze del territorio: il tracciato si trova a ridosso di importanti centri abitati, manca il progetto ambientale, manca la fascia boscata di 400 ettari, vi sono fortissimi impatti sull'agricoltura, l'ambiente e la salute dei cittadini, non viene risolto il problema della tangenziale, che rimane quindi congestionata nelle ore di punta.

La Regione in questo contesto di dissenso promuove una serie di incontri con i sindaci dei comuni direttamente interessati dal tracciato per la valutazione dei contenuti del progetto preliminare con particolare attenzione al tracciato ed alle sue ricadute territoriali. Questi incontri rafforzano le perplessità e le contrarietà diffuse sul territorio.

A questo punto, nel febbraio del 2016, il sindaco metropolitano Merola, supportato dalla consigliere delegata alla Mobilità Priolo, esce con una dichiarazione che risulta di rottura. Boccia come non più attuale il progetto di Passante nord e

rilancia un nuovo progetto promuovendo il potenziamento in sede sia della tangenziale che dell'autostrada, con un aumento di una corsia per entrambi. Tre sono le motivazioni principali addotte al cambio di decisione:

- il progetto aveva l'obbligo di risolvere la congestione della tangenziale (cosa che non faceva il Passante nord)
- il progetto doveva rispondere ad un nuovo modello di sviluppo, che rispetto al 2002, era cambiato radicalmente e non doveva più prevedere consumo di suolo e nuovi insediamenti espansivi in pianura
- il progetto doveva essere corredato di una parte ambientale, urbana e paesaggistica che rendesse il contesto urbano attraversato dalla tangenziale migliore rispetto ad oggi, recuperando quindi criticità pregresse.

Una nuova idea di sviluppo territoriale, di progettazione stradale e di mobilità che trovò velocemente interlocutori interessati nel nuovo ministero guidato da Graziano Delrio. Nell'aprile del 2016 infatti esce l'allegato infrastrutture al Def del Governo Renzi che contiene nuovi principi e strategie, redatti con il supporto della Struttura tecnica di missione guidata dal prof. Ennio Cascetta, ai quali si ispira il nuovo progetto del Passante di Bologna che viene rinominato Passante di Mezzo.

Da Febbraio 2016 partono una serie di incontri *ministeriali* per definire i contenuti del nuovo accordo, incontri voluti e condotti dal sindaco metropolitano Merola. Il 15 Aprile 2016 viene firmato un nuovo accordo dal Presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi, dal ministro Delrio, dal sindaco metropolitano Merola, dalla consigliera Priolo, dal presidente della regione Bonaccini.

I contenuti di questo accordo sono radicalmente diversi e più vantaggiosi per il territorio e per la nazione rispetto a quelli del 2014. In primo luogo c'è l'impegno a produrre non solo un progetto infrastrutturale ma anche un progetto urbano, ambientale e paesaggistico, affidato a professionisti di chiara fama esterni a Società autostrade. In secondo luogo si è deciso di condurre un processo di dibattito pubblico di quattro mesi al fine di concordare con la cittadinanza interessata le opere di mitigazione ambientale e qualità urbana. Queste due decisioni congiunte sono da considerarsi inedite nel panorama nazionale, riportando Bologna al centro di una sperimentazione di *Best Practice*. Una qualità progettuale non più rilegata alla sola piattaforma stradale ma con un nuovo approccio che veda nell'infrastruttura l'opportunità di riorganizzare lo spazio ed il territorio adiacente già fortemente urbanizzato al fine di migliorarne la qualità sul piano ambientale e dell'inserimento paesaggistico.

Conclusioni

10

C'è da domandarsi se tutte le positive novità dell'accordo del 2016, rispetto a quello del 2014, siano state possibili perché il protagonismo decisionale e negoziale è stato assunto dal sindaco metropolitano, e se quindi la costituzione di una nuova istituzione concepita come federazione di comuni, guidata dal sindaco del comune maggiore, abbia creato una figura più autorevole nel trattare temi che prima erano in mano a istituzioni troppo deboli (come le Province) o troppo lontane (come le Regioni o i Ministeri).

Già nel 2012 Giuseppe Campos Venuti, Rudi Fallaci e Piero Cavalcoli, considerati i padri tecnici del Passante nord, dichiararono che le condizioni economiche, sociali e ambientali erano cambiate e quindi il Passante nord era da superare perché rispondeva ad una logica territoriale non più attuale. La nuova attenzione al consumo di suolo, le nuove politiche di riqualificazione urbana, la crisi dell'edilizia avevano ormai dichiarato superato il modello espansivo che stava alla base del progetto di Passante nord. Lo stesso assessore all'urbanistica del comune di Bologna (prof. Patrizia Gabellini) aveva reimpostato le politiche urbane nella direzione della riqualificazione della città e aveva spinto per trasformare il progetto di passante in un progetto di architettura urbana e ingegneria ambientale, che risolvesse già in sé molti problemi di impatto dell'infrastruttura, dandole un nuovo aspetto, riconoscibile come segno distintivo della città, sia da chi la attraversa che da chi lo vede dalla città.

Anche se molti osservatori avevano già realizzato la nuova realtà che la crisi aveva consegnato all'Italia, negli anni a seguire non vi è stata forse la sufficiente capacità politica o autorevolezza istituzionale per dichiararla e per cercare soluzioni più realistiche rispetto alle nuove sensibilità ambientali sul consumo di suolo e alle politiche non più espansive. Moltissimi continuavano a volere il Passante nord nonostante il nuovo modello economico e la contrarietà dei Comuni attraversati lo rendessero sostanzialmente irrealizzabile. Il "salto di realtà" e di efficacia è stato probabilmente possibile perché da un ente sovraordinato (Governo o Regione o Provincia) si passò, grazie alla legge Delrio del 2015, ad un ente federato guidato da un sindaco metropolitano forte e autorevole, che poteva avere interlocuzioni dirette e continue con le istituzioni preposte (Ministero, Governo, *etc.*). Diversi sono i fattori che hanno permesso di "sbloccare" il processo attuativo del Passante nord, ma certo fra questi vi è la costituzione della Città metropolitana di Bologna, guidata dal sindaco del comune capoluogo.

È difficile dire se questo livello di efficacia possa essere riprodotto anche in altre materie. Certo è che l'autorevolezza di un sindaco metropolitano, sicuramente maggiore rispetto ad un presidente di provincia, risulta forse l'elemento più essenziale della riforma. Una riforma che dovrebbe probabilmente proseguire su questa strada, e cioè rafforzando le competenze, le funzioni e i poteri negoziali delle Città metropolitane.