

urbanistica

# INFORMAZIONI

**Edilizia sociale e piano urbanistico**, una riflessione sui temi dell'abitare visto attraverso i profili della pianificazione e del reperimento delle risorse. L'Italia delle città è cambiata, è tempo di **nuove politiche per la mobilità**: a confronto esperienze, di casi di successo italiani e europei per ragionare delle scelte per il futuro. **La costruzione della città metropolitana in Italia**. Un quadro aggiornato sul percorso in atto in ciascun contesto metropolitano. **Italia in viaggio: Bologna** una città "speciale" alla ricerca di una visione del proprio futuro. **Una nuova politica urbanistica a Milano**. La trasformazione e lo sviluppo urbano tornano a essere espressione di una concezione della regia pubblica ispirata al conseguimento dell'interesse generale della città.

242

Rivista bimestrale  
Anno XXXX  
Marzo - Aprile  
2012  
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU  
Edizioni



Rivista bimestrale urbanistica e ambientale  
dell'Istituto Nazionale Urbanistica  
Fondata da Edoardo Salzano  
Anno XXXX  
Gennaio - Febbraio 2012  
Euro 10,00

Editore: INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;  
Roc n. 3915/2001;  
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.  
Direttore responsabile: Paolo Avarello

Urbanistica Informazioni è una rivista in fascia A2  
nel ranking ANVUR, Agenzia Nazionale di Valutazione  
del Sistema Universitario e della Ricerca

Direttore: Francesco Sbetti  
Redazione centrale:  
Ruben Baiocco,  
Francesca Calace,  
Marco Cremaschi,  
Daniela De Leo,  
Carolina Giaimo,  
Pierluigi Nobile,  
Anna Laura Palazzo,  
Stefano Pargello,  
Sandra Vecchietti

Servizio abbonamenti:  
Monica Belli Email: [inuedizioni.it](mailto:inuedizioni.it)

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:  
M. Fantin (presidente),  
D. Di Ludovico (consigliere delegato),  
F. Calace, G. Ferina.  
Redazione, amministrazione e pubblicità:  
Inu Edizioni srl  
Piazza Farnese 44, 00186 Roma  
tel. 06/68134341, 06/68195562,  
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale  
Inu: Amante Enrico, Agnotetti Chiara, Cecchini  
Domenico, Barbieri Carlo Alberto, Bobbio Roberto,  
Centanni Claudio, Contardi Lucio, Corti Enrico, De  
Luca Giuseppe, Dri Giorgio, Fantin Marisa, Gerundo  
Roberto, Giudice Mauro, Leoni Guido, Lo Giudice  
Roberto, Marini Franco, Nobile Pierluigi, Pagano  
Fortunato, Piccinini Mario, Oliva Federico, Properzi  
Pierluigi, Radocchia Raffaella, Rossi Francesco, Rota  
Lorenzo, Talia Michele, Torre Carmelo, Trillo Claudia,  
Savarese Nicolò, Stanghellini Stefano, Stramandinoli  
Michele, Trombino Giuseppe, Ulrici Giovanna Viviani  
Silvia, Comune di Livorno (Bruno Picchi), Provincia  
di Ancona (Roberto Renzi), Regione Umbria (Luciano  
Tortoioli)

Componenti regionali del comitato scientifico:  
Abruzzo e Molise: Radocchia R. (coord.) [raffaella\\_rad@yahoo.it](mailto:raffaella_rad@yahoo.it), Chigolini A., Carpicella V.  
Basilicata: Pontrandolfi P. (coord.) [pontrandolfi@unibas.it](mailto:pontrandolfi@unibas.it)

Calabria: Fallanca C. (coord.) [cfallanca@unicrit.it](mailto:cfallanca@unicrit.it), Teti  
M.A., Celani G.

Campania: Coppola E. (coord.) [emanuela.coppola@fastwebnet.it](mailto:emanuela.coppola@fastwebnet.it)

Emilia-Romagna: Simona Tondelli (coord.) [Simona.tondelli@unibo.it](mailto:Simona.tondelli@unibo.it), Vecchi L., Zazzi M.

Frosinone: Nucci L. (coord.) [lucianucci@iol.it](mailto:lucianucci@iol.it), Giannino C.,  
Contardi L., Cazzola A.

Liguria: Lombardini G. (coord.) [g.lombard@tele2.it](mailto:g.lombard@tele2.it),  
Bolgiani P., Silvano S., Vergaro A.

Lombardia: Rossi L. (coord.) [rossidel@tin.it](mailto:rossidel@tin.it), Imberti  
L., Campo E.

Marche: Rosellini G. (coord.) [responsabile.utcc@comune.rp.ean.it](mailto:responsabile.utcc@comune.rp.ean.it), Piazzini M., Vitali G.

Piemonte: Saccomani S. (coord.) [silvia.sacomani@polito.it](mailto:silvia.sacomani@polito.it)

Puglia: Torre C. [torre@poliba.it](mailto:torre@poliba.it), Rotondo F. [rotondo@poliba.it](mailto:rotondo@poliba.it), Reina A., Caiuolo D.

Sardegna: Zoppi C. (coord.) [zoppi@unica.it](mailto:zoppi@unica.it), Madama V

Sicilia: Cannarozzo T. (coord.) [terecann@unipa.it](mailto:terecann@unipa.it),  
Gabbate G., Trombino. G.

Toscana: Rignanese L. (coord.) [l.rignanese@poliba.it](mailto:l.rignanese@poliba.it),  
Pingitore L., Marchetta M., F. Caputo.

Umbria: Bruni A. (coord.) [a.bruni@spoletoprogetti.com](mailto:a.bruni@spoletoprogetti.com),  
Chigloni G., Bagnetti C., Guarnello R.

Veneto: Baiocco R. (coord.) [baiocco@iuav.it](mailto:baiocco@iuav.it), Bottaro M.

Foto in IV di copertina:  
Carla Ferrari, *Capannoni San Felice sul  
Panaro 2012*. L'originale è a colori.

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Ilaria Giatti

Fotocomposizione e stampa:  
Duemme Grafica - Roma  
Via della Maglianella 71 00166 Roma  
[www.duemmegrafica.it](http://www.duemmegrafica.it)



Associato all'unione stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di  
Roma, n.122/1997  
Spedizione in abbonamento Postale Art. 2, comma  
20/b, L. 662/96 - Roma

Abbonamento annuale Euro 50,00  
Versamento sul c/c postale .16286007, intestato a  
INU Edizioni srl: Piazza Farnese 44, 00186 Roma,  
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.

## Aperture

### Ripartire dalle città

*Francesco Sbetti*

## ... si discute:

### Terremoto nella "Bassa" - Ricostruire dove e come

*Carla Ferrari con Giuseppe Campos Venuti*

## Agenda

### Bene comune Territorio. Riflessioni e propositi per la città di Palermo

*Agata Bazzi*

## in quarta

### Capannoni\_San Felice sul Panaro\_2012

*Carla Ferrari*

## 10 | Edilizia sociale e piano urbanistico: risorse, soggetti e progettualità

*a cura di Carolina Giaimo*

### 12 Social housing e sviluppo operativo del piano

*Carlo Alberto Barbieri*

### 14 Welfare urbano e uso sociale dello spazio pubblico a Torino

*Giovanni Ferrero*

### 16 Housing sociale a Milano: presupposti, modalità attuative, primi esiti

*Franco Zinna*

### 18 Housing sociale Marche e Umbria

*Vittorio Salmoni*

### 20 L'edilizia sociale nei piccoli comuni dell'Umbria

*Gabriele Ghiglioni, Alessandro Bruni*

### 22 Dall'edilizia popolare all'edilizia sociale

*Vittorio E. Bianchi*

## 24 | Nuove politiche per la mobilità

*a cura di Edoardo Zanchini*

### 24 Cambiare scenario nella mobilità urbana

*Edoardo Zanchini*

### 27 Il trasporto pubblico in Italia: confronti internazionali e proposte

*Ennio Cascetta*

### 29 Il treno in città. Riflessioni fra passato e presente

*Stefano Maggi*

### 32 Le buone pratiche della mobilità su ferro

*Gabriele Nanni*

## 34 | La costruzione della città metropolitana in Italia

*a cura di Raffaella Florio, Alfredo Esposito*

## 41 | Viaggio in Italia. Bologna

*a cura di Mario Piccinini*

### 41 Bologna: straordinario porto terrestre

*a cura di Mario Piccinini*

### 42 Un'idea di città: Bologna

*Mario Piccinini*

### 45 Tre domande al Sindaco di Bologna Virginio Merola

*Mario Piccinini*

### 46 Intervista a Patrizia Gabellini, Assessore all'Urbanistica di Bologna

*Mario Piccinini*

### 48 Bologna nelle pubblicazioni Inu

*Mario Piccinini*

### 51 Di nuovo in centro. Una nuova pedonalità per Bologna

*Francesco Evangelisti*

### 54 Sfm: Rete strategica portante dell'Area Metropolitana di Bologna

*Fioretta Gualdi*

### 57 Bologna in cifre

*Francesco Evangelisti*

### 58 Il Tecnopolo

*Sandra Vecchietti*

### 59 L'immagine dello spazio pubblico

*Piero Orlandi*

### 61 Urban Center Bologna

*Giovanni Ginocchini, Fabrizia Petrei*

### 62 Pianificazione strategica a Bologna

*Piergiorgio Rocchi*

## 63 | Una nuova politica urbanistica a Milano

### 63 Alcune essenziali e semplici modifiche del Pgt

*Paolo Galuzzi, Stefano Pareglio, Piergiorgio Vitillo*

### 65 Abitare Milano: la casa e gli spazi del lavoro

*Giovanni Dapri, Laura Pogliani*

### 67 Il governo delle trasformazioni urbane

*Andrea Arcidiacono*

## 69 | Rassegna urbanistica

- 69 **Aversa: governance per la rigenerazione urbana**  
*Federico Della Puppa*
- 72 **La pianificazione urbanistica comunale in Alto Adige**  
*Peter Morello, Vincenzo Vecchio*
- 75 **Pianificazione e valorizzazione degli immobili pubblici**  
*Rosario Manzo*

## 78 | Una finestra su: Katmandu

- a cura di Marco Cremaschi*
- 78 **Katmandu: tante città, una sola Valle**  
*Jibgar Joshi*
- 82 **Un programma inclusivo**  
*Jibgar Joshi*

84 | **Energie**  
*a cura di Stefano Pareglio*

84 | **Milano Smart**  
*Caterina Sarfatti*

86 | **Assurb**  
*a cura di Daniele Rallo*

88 | **Libri e altro**  
*a cura di Ruben Baiocco*

## 91 | Opinioni e confronti

**Le quattro stagioni**  
*Luca Zevi*

92 | **Indici**

**Una storia (svizzera)  
e una domanda (italiana)**

*Federico Oliva*

# Aperture

## Ripartire dalle città

Francesco Sbetti

Ripartire dalle città sembra essere diventata la chiave di azione del rilancio dell'economia del Paese; ne è convinto il Governo che ne ha fatto un punto strategico del Decreto legge 83/2012 "Misure urgenti per la crescita del paese" prevedendo all'articolo 12 un "Piano nazionale per le città", ne sono convinti i costruttori (Ance) assieme agli ordini degli architetti e lo argomentano gli studi del Cresme e del Censis. L'Inu da tempo ha posto il tema delle risorse per la rigenerazione urbana.

Una vasta convergenza che trova ragioni strutturali nella crisi, ma che fatica ad indirizzare provvedimenti e risorse capaci di innescare nuovi processi di investimento e sviluppo.

Proviamo a ripartire dalla diagnosi. In Italia la stagnazione non è arrivata improvvisamente come lascito della pesante crisi finanziaria, ma rappresenta piuttosto il punto di arrivo di un declino del sistema produttivo che dura da almeno tre decenni. Studi recenti del Cresme<sup>1</sup> indicano come *"il settore delle costruzioni è entrato nel sesto anno di recessione. Nella sua fase espansiva (195-'06) il ciclo edilizio, iniziato a metà degli anni Novanta, aveva sospinto i livelli di produzione sui valori più elevati a partire dal secondo dopoguerra. Il successivo crollo a partire dal 2007, non è stato da meno, battendo ogni precedente record di intensità e di persistenza"*. Alla endemica scarsità di risorse pubbliche si presenta uno scenario di assenza (o attesa) di investitori privati e il modello perequativo costruito negli anni Novanta attraverso i programmi complessi e le sperimentazioni delle nuove leggi regionali sembra un'arma spuntata scarsamente utilizzabile. Bisogna però evitare di pensare (come ricorda Edoardo Zanchini nella sezione contenuta in questo numero sulle nuove politiche per la mobilità) che, in un quadro di difficoltà della spesa pubblica, sia impossibile intervenire e, soprattutto, farlo con le solite politiche. *"Le aree urbane possono infatti diventare un motore di crescita economica ma solo se si porteranno avanti interventi diversi dal passato, con una chiara selezione delle priorità di spesa, una fortissima integrazione di politiche urbanistiche e infrastrutturali, e obiettivi chiari che tengano assieme miglioramento del servizio, qualità, innovazione"*.

I dati del Cresme ci vengono nuovamente in aiuto evidenziando che il nuovo ciclo edilizio che si sta aprendo, se presenta segni negativi per i settori tradizionali, evidenzia una *"una vera e propria riconfigurazione, un cambiamento di struttura"* che coinvolge diversi comparti, attori e territori. Le criticità del territorio e delle città sono contemporaneamente i settori economici di investimento più dinamici:

- crescono gli impianti per la produzione di energie rinnovabili (ai prezzi correnti 39 miliardi contro 25 delle nuove costruzioni);
- cresce il recupero, anche grazie agli incentivi dell'efficientamento energetico (sono 7 i miliardi di incentivi del 55%)

- nelle opere pubbliche crescono gli investimenti in partenariato e quelli che includono la gestione in rapporto a quelli di sola esecuzione.

Il filo rosso che lega i temi presentati in questo numero è riassumibile nelle emergenze e nelle criticità delle aree urbane: l'edilizia sociale, le infrastrutture per la mobilità, la governance e i problemi di governo delle città metropolitane. Sono nodi irrisolti da decenni, nodi non affrontati dai piani e dalle politiche urbane neppure nella fase della grande crescita edilizia degli anni a cavallo del Duemila; temi che anche le città più attente al governo del territorio si trovano ancora a dover affrontare: la mobilità a Bologna, la casa a Milano.

A questi si aggiungono la drammatica situazione energetica degli edifici dovuti all'anzianità del stock esistente e all'assenza di manutenzione; le aree a dissesto idrogeologico che rappresentano il 10% della superficie italiana e riguardano l'82% dei comuni; le aree ad elevato rischio sismico che riguardano il 50% del territorio e il 38% dei comuni<sup>2</sup>.

Il quadro delle emergenze e delle domande prefigura un scenario economico tutto diverso dal ciclo dell'espansione della grande crescita di nuova edificazione, peraltro in gran parte ancora non collocata, uno scenario che deve essere colto in primo luogo dagli operatori e degli stessi Piani e politiche pubbliche avviando un nuovo ciclo capace di indirizzare e spendere meglio le poche risorse disponibili, facilitando l'integrazione tra politiche urbane e investimenti settoriali nelle infrastrutture e nella difesa del suolo.. Il "Piano nazionale per le città" potrebbe favorire un'accelerazione dei processi di recupero e rigenerazione urbana, e potrebbe fornire una veste operativa ad aspettative di intervento sollecitate da più parti. È ipotizzabile che gli effetti di tali operazioni potranno innescare, con il tempo, processi duraturi di riqualificazione e di miglioramento della qualità urbana, permettendo la realizzazione di interventi rilevanti in un quadro di risorse sempre più scarse. Pur riconoscendo che il provvedimento va nella giusta direzione, va rilevato però una fondamentale criticità: l'entità delle risorse economiche effettivamente messe a disposizione (224 milioni spalmati su 6 anni), risulta davvero modesta anche considerando l'effetto volano, ottimisticamente auspicato dal decreto, nei confronti degli investimenti privati.

1. Cresme, Città, mercato e rigenerazione 2012. Analisi di contesto per una nuova politica urbana. Milano aprile 2012
2. Cresme, op. cit.

VII Giornata di studi dell'INU  
14 dicembre 2012  
Centro Congressi Università Federico II  
Via Partenope, Napoli

## “LA CITTÀ SOBRIA”

Dopo la grande ubriacatura del successo mediatico immediato, dello sviluppo senza limiti a basso prezzo, della ricchezza a portata di mano, dell'edonismo dominante, dell'illimitatezza all'espansione degli interessi individuali, della coltivazione patologica dei desideri, arriva la doccia fredda del richiamo alla realtà con il crollo delle illusioni coltivate dai profeti del virtuale.

La cultura consumistica e le strategie di successo individualistico hanno alimentato l'esplosione urbana con il consumo irreversibile di risorse essenziali come suolo e carburanti fossili. Nelle città si riesce a mantenere lo spazio collettivo a patto che diventi luogo del divertimento o di un contesto consumistico. All'abbandono delle politiche pubbliche e dei programmi sociali fa da specchio l'appropriazione finanziaria del centro geografico e simbolico con i segni eclatanti delle esagerazioni delle archistar. Si sono accentuate le diseguglianze sociali e territoriali. La concentrazione nelle aree privilegiate del mercato del lavoro ha accentuato i conflitti fino alla perdita del senso della comunità e della convivenza civile facendo degenerare il vandalismo in rivolta e rendendo evidente la ribellione giovanile all'accentramento del potere. La città, seguendo quelle linee di trasformazione, si trova ad essere contemporaneamente insostenibile sia per l'ambiente che per la finanza.

La rituale consolazione dei momenti di difficoltà è la speranza che “la crisi sia considerata anche un'opportunità”. Con meno ottimismo, con la responsabilità doverosa della conoscenza e del ruolo, non ci si può esimere dal mettersi alla prova con problemi dall'evidenza sempre più netta.

La capacità di iniziativa pubblica finanziaria e tecnica dell'ente locale a cui è stata ridotta da una politica paleo-liberistica, che si articola anche negli ultimi provvedimenti di federalismo fiscale, ha vanificato il soggetto della promozione dei beni pubblici urbani in un momento in cui la crisi ambientale richiederebbe una radicale trasformazione infrastrutturale. Il parziale rimedio d'incrementi impositivi, come l'IMU, rischiano di esaurirsi rapidamente nella funzione di tappare tutti gli annosi buchi di bilancio, abdicando alla naturale funzione di finanziare opere pubbliche e servizi al cittadino.

La crisi attuale rimette in discussione, sebbene attraverso un'ottica economica – rivolta alla riduzione dei costi della Pubblica Amministrazione – i livelli di governo (abolizione delle Province) e la necessità di ripensare, parallelamente ai livelli di pianificazione, facendo tornare d'attualità un antico dibattito sulle delimitazioni ottimali per ciascun tipo di piano, oltre che sul numero dei livelli: le due questioni centrali del sistema di pianificazione.

Il consumismo effimero ha distolto le spese delle famiglie dall'accumulazione di capitale insediativo a crescente qualità ambientale quale si richiederebbe per sostenere una popolazione che aumenta di numero e qualità della vita. L'apporto del mercato finanziario difetta nello stesso tempo di regole certe e di sufficiente penetrazione, portando a distorsioni ed aggravamento della crisi, da un lato, e insufficiente supporto ai potenziali investimenti dall'altro. Il mercato ha sistematicamente esternalizzato i costi ambientali finendo per scaricarli, con il consumo delle risorse non rinnovabili, sulle future generazioni. Così registriamo clamorosi fallimenti del mercato quando, attraverso la formula della collaborazione pubblico-privato, si intende superare la tradizionale e collaudata responsabilità degli enti locali. Senza negare tutto il contributo positivo venuto dall'attuazione dei programmi perequati, essi non possono sostituire l'appostamento di rilevanti risorse pubbliche per l'adeguamento infrastrutturale e urbanistico oggi richiesto.

L'urbanistica ha bisogno di riflettere sul proprio patrimonio di principi e conoscenze per criticamente indirizzare la sua azione verso la trasformazione della città consumistica nella città sobria, rivolta al nuovo equilibrio globale (economico ed ambientale). Ciò non solo comporta una selezione delle opzioni molto più radicale e decisa per la scarsità delle risorse disponibili, ma anche una chiarificazione più acuta delle direzioni da intraprendere, il che comporta lo sviluppo delle capacità di analisi e di previsione, della valutazione degli impatti, della costruzione degli scenari. La funzione di supporto alle decisioni non può limitarsi ad un indirizzo culturale, ma deve elevare l'affidabilità delle affermazioni, con lo sviluppo di tecniche e metodi scientifici sempre più perfezionabili.

Dopo la *città senza petrolio*, in cui si iniziava a prendere coscienza della situazione in cui si colloca l'urbanistica dei nostri giorni, è venuto il momento di pensare alla città della nuova fase post-crisi.

Per ulteriori informazioni:  
[www.inu.it](http://www.inu.it)

# ...si discute:

## Terremoto nella "Bassa" - Ricostruire dove e come

Carla Ferrari con Giuseppe Campos Venuti

A poco più di due mesi dal terremoto che ha scosso la bassa pianura è forse presto per fare bilanci, perché ancora i rilevamenti sono in corso, ma certo non è presto per tracciare un percorso che porti alla ricostruzione.

In quasi tutti i comuni colpiti dal sisma, il rilevamento dei danni, che consente di distinguere i fabbricati agibili da quelli che presentano una situazione di inagibilità, è attualmente ancora in corso e purtroppo durerà ancora molti giorni. Per avere gli esiti di questo rilevamento, per conoscere cioè il numero esatto e l'ubicazione degli edifici inagibili, sarà poi necessario attendere il completamento della registrazione di tutte le schede di rilevamento del danno.

L'importanza di concludere al più presto i rilevamenti e le conseguenti registrazioni delle schede sta nel fatto di poter determinare il numero di abitazioni inagibili e programmare, di conseguenza, gli interventi per alloggiare in modo provvisorio, ma non troppo disagiato, in Moduli abitativi provvisori (Map), le famiglie che non potranno rientrare nelle loro case, in attesa della loro riparazione o ricostruzione.

Poiché è necessario programmare l'arrivo di questi moduli Map al più presto, è urgente determinare il numero di Map da reperire, anche solo sulla base delle prime stime degli alloggi provvisori necessari ed è urgente che i Comuni definiscano le localizzazioni di questi moduli abitativi provvisori, possibilmente prossime agli edifici danneggiati da ricostruire, per chiarire definitivamente che qui, in Emilia, non si vogliono le new towns dell'Aquila e che le case dovranno essere ricostruite lì dove erano prima del terremoto. Sulla base della valutazione dei danni, si potrà definire che cosa va ricostruito, dove e come.

### Sul dove:

L'Emilia è un luogo in cui la pianificazione urbanistica ha avuto una storia importante e questo la rende diversa, di fronte all'emergenza, dalle altre realtà terremotate. Qui non si pone il problema di dover approntare piani di ricostruzione su un territorio non pianificato. Tutti i comuni danneggiati dal sisma hanno un Prg e molti di loro hanno già approvato il Psc (Piano strutturale comunale) introdotto dalla Lr 20/2000. Per questi è già stato stabilito "dove" ricostruire, sia che si tratti di aree per strutture temporanee che di aree per edifici di nuovo insediamento, in ambiti territoriali che presentano idonee condizioni di sostenibilità ambientali e territoriali.

Nel caso emiliano, il "Piano della ricostruzione" invocato dal recentissimo Dl 83/2012 (art. 10) è un "Poc (Piano operativo comunale) della ricostruzione", cioè un piano di azioni, che può diventare estremamente più efficace del Piano della ricostruzione di cui al citato Dl 83/2012, declinato sulla falsariga

dei provvedimenti aquilani, senza considerare che la situazione emiliana è profondamente diversa, quanto meno sotto il profilo della pianificazione.

### Sul come:

Diverse sono le tipologie di edifici danneggiati:

- Per le imprese industriali e artigianali che intendono riattivare l'attività, il problema della ricostruzione viene affrontato in modo diretto dai privati, intervenendo sui fabbricati per recuperarli, quando il danno sia modesto, ovvero intervenendo più radicalmente con interventi di demolizione e ricostruzione. Per questa tipologia di edifici, il problema è prevalentemente di tipo economico: interviene chi ha o trova le risorse economiche per intervenire.

Chi non dispone di queste risorse economiche, sceglie alternative di soluzioni in affitto in altri comuni non danneggiati dal sisma, provocando due effetti estremamente negativi: da un lato l'impovertimento del tessuto economico locale (anche in termini di occupazione) e dall'altro l'abbandono delle strutture danneggiate nello stato in cui si trovano.

Le istituzioni dovrebbero proporsi, attraverso uno specifico provvedimento regionale, di "governare" questo processo di rinnovamento, accidentale ma comunque straordinario per gli esiti che necessariamente potrebbe avere, cogliendo l'occasione perché si operi un più radicale rinnovamento che si proponga di raggiungere oltre agli obiettivi della sicurezza, anche quelli della riduzione degli impatti sulle componenti ambientali e di una maggiore efficienza energetica. Ma per questo non bastano provvedimenti normativi. Serve soprattutto un sostegno economico.

- Per gli edifici residenziali i problemi sono diversi, in relazione alla loro ubicazione:
    - per gli edifici ubicati nei centri storici, attualmente completamente evacuati (zona rossa), l'impegno prioritario deve essere rivolto al recupero del centro storico nel suo complesso, come luogo della memoria della storia urbana e dei suoi abitanti, che non può andare perduto. Qui il tema della ricostruzione non può che essere affrontato in modo consorziato fra i proprietari degli immobili, considerato che gli interventi di recupero di un singolo edificio sono possibili solo se gli edifici posti al suo fianco non hanno subito danni o se l'intervento di recupero di più edifici danneggiati viene affrontato contestualmente.
- Per questi edifici si pone il problema della tipologia di intervento da attuare, considerato che si tratta di edifici per lo più assoggettati a tutela dai piani urbanistici, per i quali

gli interventi previsti dalle normative vigenti sono solo di tipo conservativo. Per molti di essi il restauro conservativo non è più applicabile, almeno non con le modalità consuete, considerato che gli interventi di tipo strutturale potrebbero essere così consistenti da richiedere demolizioni importanti. Si pone quindi un problema di superamento della disciplina urbanistica attraverso un dispositivo regionale ad hoc che lo preveda.

Per questi edifici, per i quali è indispensabile la ricostruzione, “dove e come erano”, per recuperare l’identità dei luoghi, i tempi di intervento non sono brevi, sia per la delicatezza degli interventi da attuare, sia perché non tutti i proprietari avranno le risorse per affrontare interventi così consistenti sotto il profilo economico, sia perché la proprietà di questi edifici è spesso frammentata per alloggi. Ci si deve quindi chiedere da subito come si potrà intervenire in questi casi, per non disincentivare anche coloro che vorrebbero intervenire subito.

- Per gli edifici ubicati nell’area urbana o nelle frazioni, si dovrà incentivare, in tutti i modi possibili, il recupero/ consolidamento ovvero la ricostruzione degli edifici esistenti, lì dove sono, non tanto per il valore intrinseco degli edifici, ma proprio per l’importanza che essi rivestono nel comporre il tessuto urbano. Il loro abbandono a favore di nuovi edifici da realizzare, ancorché in aree pianificate dagli strumenti urbanistici già approvati, provocherebbe lo svuotamento di parti significative del tessuto urbano, impoverendolo e destinandolo necessariamente ad un degrado fisico, oltre che funzionale.

Per questi, le istituzioni dovranno fornire soluzioni con alloggi provvisori, ubicati in prossimità degli edifici da ricostruire o comunque in aree pubbliche (o acquisite temporaneamente), urbanizzate a questo fine, per il tempo strettamente necessario alla realizzazione degli interventi di recupero o ricostruzione nei lotti originari, utilizzando Moduli abitativi provvisori (Map), adeguatamente attrezzati, che possano risultare confortevoli (riscaldati, raffrescati, forniti di collegamenti elettrici e alla rete, ecc.) ma che mantengano un carattere di provvisorietà, proprio per significare il fatto che l’obiettivo finale non è quello della stabilizzazione della provvisorietà ma piuttosto quello della ricostruzione.

Per incentivare questi interventi dovranno essere previste modifiche normative e premialità urbanistiche, nel rispetto delle regole urbanistiche fondamentali.

- Per gli edifici ubicati nel territorio rurale, si pongono diversi problemi. Molti degli edifici distrutti o seriamente danneggiati dal sisma non sono recuperabili e dovranno essere completamente ricostruiti. La maggior parte di questi edifici rivestiva interesse storico-architettonico o testimoniale e certamente costituiva l’elemento di caratterizzazione fondamentale del paesaggio rurale della nostra pianura. Pur con molto dolore, dobbiamo prendere atto del fatto che sarà impossibile ricostruire questo patrimonio com’era e dov’era e che il paesaggio delle nostre

campagne di pianura, così com’era, è perduto per sempre. Per molti di essi il restauro conservativo previsto dagli strumenti urbanistici non è infatti più applicabile, sicuramente non con le modalità consuete. Si pone quindi, anche in questo caso, un problema di superamento della disciplina urbanistica, attraverso un dispositivo regionale ad hoc che lo preveda, tenendo fermo il principio fondamentale che l’emergenza non può e non deve essere la chiave per una deregolazione assistita.

- Per gli edifici pubblici, è necessario considerare che alcuni di loro (ad esempio i municipi) dovranno essere necessariamente recuperati o ricostruiti com’erano e dov’erano, perché rappresentano il luogo centrale dell’identità della città, provvedendo temporaneamente ad ospitare gli uffici in strutture temporanee, possibilmente ubicate comunque in aree centrali. Il recupero degli edifici pubblici, nelle aree urbane storiche, deve essere accompagnato dalla ricostruzione della rete delle piccole attività commerciali e di artigianato di servizio che costituiscono la trama della vita quotidiana degli abitanti. Per le scuole, così seriamente e diffusamente danneggiate dal sisma, è importante che la ricostruzione sia programmata in modo da garantire, in una logica di due tempi, che l’emergenza non divenga una condizione stabile. È cioè necessario che si preveda di utilizzare strutture temporanee per il tempo strettamente necessario a ripristinare gli edifici ora inagibili o a costruirne di nuovi quando gli edifici non siano recuperabili, non accontentandosi di soluzioni con strutture più conformate e di più lunga durata, ma comunque precarie e non definitive, che renderebbero stabile la provvisorietà nel tempo. È cioè necessario che le risorse economiche per la ricostruzione siano canalizzate verso strutture temporanee da utilizzare nel breve periodo, smontabili e riciclabili per altri eventi e, contemporaneamente, verso strutture edilizie definitive, che diano alla popolazione una prospettiva di stabilità.



Capannoni\_San Felice sul Panaro\_2012 (Carla Ferrari)

# Agenda

## Bene comune Territorio. Riflessioni e propositi per la città di Palermo

Agata Bazzi

*Con il ritorno di Leoluca Orlando alla guida di Palazzo delle Aquile, i tradizionali assessorati comunali sono stati ridenominati anteponendo a tutti l'espressione "Bene comune". In particolare all'urbanista Agata Bazzi è stata affidato l'Assessorato "Bene comune Territorio" con deleghe ai lavori pubblici, edilizia privata, manutenzioni, centro storico e borgate, secondo un preciso orientamento a privilegiare, in una prima fase del lavoro, gli interventi urgenti, la tempestività, la visibilità, le risposte immediate. In questa nota, riflessioni e propositi su una città come Palermo dove ci sono molte cose da fare.*

Quando sono tornata da Milano, nel 1995, ho avuto la possibilità – lavorando con l'amministrazione Orlando come Dirigente a contratto all'Urbanistica – di partecipare alla redazione di strumenti (il Prg, il Prust, i Contratti di Quartiere, il Ppe del centro storico), ma non di vederne compiutamente gli effetti. Poi ci sono stati dodici anni di amministrazioni diverse e Palermo è cambiata, ma di questo cambiamento non c'è una rappresentazione strutturata e coerente. Da poche settimane Leoluca Orlando mi ha scelta come Assessore, penso per rispondere a intenzioni e urgenze precise: riorganizzare degli uffici più compromessi, attuare rapidamente interventi piccoli e grandi, recuperare il denaro inutilizzato, trovarne di nuovo.

Penso e spero che il sindaco, nell'affidarmi tutte le deleghe operative, abbia confidato anche nel mio essere urbanista, nella mia cromosomica attitudine ad agire rispondendo a un progetto unitario e sensato, coerente e civile, che dà significato alle singole azioni. Il lavoro tecnico dell'urbanista è, infatti, lavoro lento e schivo, costruisce la programmazione del cambiamento sul tempo lungo. Lo strumento del Prg, per la sua natura procedurale ha, con la realizzazione concreta, una relazione lenta e dilatata.

Invece, in questa fase della vita della città, il tempo della programmazione è ritardato ma non escluso, anche perché sugli strumenti già a disposizione le idee non sembrano troppo chiare.

Mi sembra che il problema principale sia oggi riflettere, prima di tutto in termini culturali, su quali siano i contenuti profondi della storia di questi ultimi vent'anni e quali siano le direzioni che questa amministrazione vuole far prendere alla città.

Negli anni Novanta, l'amministrazione Orlando ha prodotto una Variante generale del Prg, su progetto di Perluigi Cervellati. Palermo ha sofferto di dieci anni di paralisi durante la sua redazione. Ma era indispensabile ed è stato giusto. Il Piano, allora, ha proposto una città che ritrovava la sua forma e la sua organizzazione a partire dalla struttura consolidata dalla storia, secondo una interpretazione dello sviluppo come qualità del vivere urbano.

Il centro storico, straordinario cuore monumentale, andava protetto e recuperato nei suoi caratteri fisici e funzionali. Così si è voluta la residenza mista (quindi anche cooperative e Iacp), i beni monumentali con destinazione culturale e terziaria, il mantenimento dei mercati storici e dell'artigianato di servizio. Si è scelto, consapevolmente, il recupero

filologico dell'edilizia anche minore, contro la scuola di pensiero che dice che ogni epoca ha il suo linguaggio. Il resto della città era organizzato per municipalità, ciascuna con un suo centro fisico e simbolico nelle borgate storiche inglobate nella città moderna. La città era innervata da un connettivo di spazi verdi e verificata nella dotazione quantitativa dei servizi. E, infine, il Prg prevedeva il recupero della costa, in termini ambientali e di fruizione pubblica.

Il grandissimo sforzo compiuto in quegli anni per reperire risorse finanziarie ha avuto successo e il processo di riqualificazione è stato in parte avviato, soprattutto nel centro storico. E per quanto questo Piano sia stato approvato con modifiche e più volte, non lo si è mai potuto stravolgere completamente.

I dodici anni successivi sono stati caratterizzati da tre processi contemporanei segnati da:

- le risorse residue degli anni Novanta: iniziative avviate che lentamente sono andate avanti, con lo scrupolo professionale e tecnico di alcuni, in particolare di chi ha curato il ll.pp., seguendo meccanismi normativi difficilmente smontabili (come la residenza in centro storico), che hanno consentito un lentissimo e del tutto insufficiente, ma coerente, proseguire in conformità al Piano regolatore;
- le teorie di sviluppo basate su grandi interventi infrastrutturali: il desiderio di grandi investimenti privati, l'obiettivo di un policentrismo appoggiato a nuovi centri terziari, hanno prodotto strumenti urbanistici non convenzionali, con grande sforzo progettuale, troppo grande per comprendere anche la riflessione procedurale sull'attuazione;
- disperanti lentezze, disfunzioni e progetti di un destino diverso: la città vera è stata trascurata, pochissimi gli investimenti, nessuna attenzione al quotidiano e alla qualità della vita.

Dodici anni di incuria, sovrapposta alla crisi economica, hanno prodotto una città disperata e degradata.

La città è cambiata seguendo due logiche: le risposte immediate del mercato alle opportunità che di volta in volta si sono presentate, risposte agevolate da un'amministrazione che ha ascoltato molto l'imprenditoria e poco i cittadini; l'auto organizzazione dei cittadini, le iniziative spontanee e non strutturate.

Sono nati, rapidamente, due grandissimi centri commerciali, alle estremità geografiche del territorio comunale secondo un modello che nel resto del mondo vigeva alcuni decenni prima. Sono nati in assenza di urbanizzazioni primarie, i cui progetti sono oggi ancora da approvare e da realizzare. Il costo di queste urbanizzazioni esprime la scala dell'intervento e dice quanto non è stato dato alla città per reggere l'impatto di queste grandi funzioni. Le urbanizzazioni primarie del Forum di Brancaccio costano 18 milioni di euro e sono all'esame delle commissioni tecniche regionali che devo dare i pareri.

Nel centro storico troppi grandi alberghi stentano a riempirsi, mentre numerosi *Bed&Breakfast* prosperano anche in assenza di servizi come i parcheggi. Molti spazi del centro storico sono ostaggio di locali non autorizzati e di una vita notturna non regolamentata che rende impossibile la residenzialità. Il movimento in entrata della residenza che aveva caratterizzato il centro storico fino a pochi anni fa si è rallentato e alcuni vanno via. La mancanza di manutenzione, l'uso indiscriminato dello spazio pubblico, l'occupazione di edifici vuoti da parte di immigrati irregolari, l'assoluta assenza di controllo, ha creato esasperazione negli abitanti e diffuso degrado. Si è organizzata un'economia informale di pub, di bancarelle, di musica tutta la notte, che ha anche avuto una benevola accoglienza nei giovani della città, privi di alternative altrove e migliori. L'abusivismo si vede: deriva principalmente dalla inefficienza della macchina amministrativa. Difficile capirne la dimensione.

L'emergenza abitativa disegna un quadro drammatico. Si parla di tremila famiglie senza casa. Di tutte le iniziative per portare le cooperative in centro storico non se ne è conclusa una. Esauriti gli interventi finanziati negli anni Novanta per l'edilizia residenziale pubblica, oggi si assiste all'occupazione abusiva di scuole e altri edifici pubblici. È stato realizzato un grande edificio di residenza pubblica; per evitare l'occupazione abusiva si è gestito l'insediamento degli aventi diritto per parti, ad opere di finitura non ancora completate e organizzando una sorveglianza anche notturna effettuata dagli stessi assegnatari delle abitazioni. Risposte autogestite a una pressione sociale fortissima.

Tutte le duecentottanta scuole hanno bisogno di manutenzione. Mancano i soldi, ma manca anche l'organizzazione: quando si finiscono le opere, nel tempo di allacciare le utenze, le scuole vengono vandalizzate. Oggi due città diverse esprimono differenti e forse inconciliabili visioni del futuro urbano. Due mondi culturali si guardano in faccia non proprio amichevolmente. Un mondo crede che lo sviluppo sia quello che passa dalla riqualificazione, dall'azione vicina alla città esistente, dall'alzare la soglia della vivibilità, raggiungendo un punto di dignità urbana. L'altro ritiene che la riqualificazione sia effetto secondario di grandi investimenti, di trasformazioni strutturali supportate da ingente sforzo economico pubblico ma soprattutto privato. In mezzo, ovviamente, ci sono i cittadini, troppo provati per esprimere una volontà civica in modo aggregato. Per l'Amministrazione è molto difficile in questo momento esprimere una posizione unitaria e decisa. Presumibilmente sarebbe anche sbagliato, si diventerebbe l'Amministrazione di una parte, non di tutti. In questo senso, lo sforzo di tenere unita la squadra passa attraverso la mitigazione delle opinioni personali, il raffreddamento di qualunque forma di conflitto.

Palermo ha bisogno di essere rassicurata, sfinita com'è dall'abbandono, dalle azioni – incomprensibili per la maggioranza delle persone – di pochi lontani e indifferenti. Si riflette e soprattutto si lavora per dare segnali non di demagogia ma di rassicurante presenza e attenzione al quotidiano. Numerose, per quanto piccole e diffuse, le prime risposte per una "qualità attiva":

- riaprire tutti i monumenti e gli spazi culturali incomprensibilmente chiusi e inutilizzati, con occasioni pubbliche di presentazione;
- presenza sulla stampa, sulle reti, nelle piazze del sindaco e di tutti gli assessori; anche i dipendenti sono stati invitati dal sindaco a parlare con la stampa, contravvenendo a una regola non scritta, ma ben conosciuta dagli organi di gestione, che hanno sempre delegato ai

politici il rapporto con i media;

- organizzare l'estate a Palermo, pulendo le spiagge, attrezzando i parcheggi, pedonalizzando spazi, attivando artisti di strada, concedendo rapidamente il suolo pubblico per mettere i tavolini sui marciapiedi;
- fare tutte le manutenzioni che si può, le strade, le scuole, i giardini, la pubblica illuminazione.

Ho iniziato ad affrontare il lavoro di assessore guardando in faccia i dipendenti (più di mille!) degli uffici che mi sono stati affidati.

Depressione degli abbandonati; speranza degli isolati; preoccupazione di chi ha tratto un tornaconto individuale da un'amministrazione assente.

Per tutti la cura è una nuova motivazione. Per il resto, in questo momento, posso solo elencare l'intenzione di intervenire per:

- riqualificare i grandi quartieri periferici, realizzando i servizi, accettando il rapporto pubblico-privato se governato dalla regia pubblica. Zamparini vuole fare il nuovo stadio allo Zen? Perché no, ma all'interno di un Piano articolareggiato che garantisca la contestuale realizzazione delle opere pubbliche con gli oneri di urbanizzazione.
- il centro storico: finora, per la residenza, si è lavorato con contributi a privati proprietari per la riqualificazione dell'edilizia minore (parti comuni). Penso che si debba continuare così, ma coinvolgendo anche alle imprese. Uno strumento utile potrebbero essere le Stu, imprese per la riqualificazione della residenza e pubblico per i beni monumentali. Manutenzione diffusa: strade, piazze, impianti, giardini, realizzando parcheggi piccoli dove possibile. Microinterventi di pedonalizzazione diffusi, regolamentando della vita notturna. Controllo continuo, ma senza coercizione che esaspererebbe una situazione già molto compromessa. È in più, con il potenziamento della residenza e con l'apertura dei cantieri di manutenzione, si può entrare in quelle piazze che sono uno stato nello Stato. Ritrovare le cooperative e riportarle nel centro storico per riuscire a interrompere il consumo delle residue aree agricole.

Dal punto di vista strutturale, ogni assessore è impegnato alla riorganizzazione degli uffici, alla ricognizione delle risorse, all'individuazione delle opportunità concrete.

Per quel che riguarda il mio assessorato, vorrei lavorare per parti e per temi, anche attraverso Piani attuativi (in variante se necessario), al fine di costruire un vero modello di decentramento amministrativo che penso sia l'unica risposta possibile al di sopra di una certa soglia dimensionale. Coltivo un grande progetto di riorganizzazione amministrativa in due fasi. Abbiamo un modello fantastico: l'ufficio del centro storico, istituito nel 1994. Per la città dentro le mura è stato allora creato un ufficio speciale che concentra tutto: edilizia privata, lavori pubblici, verde, attività produttive, manutenzioni, vigilanza. Allora è stato formato personale qualificato, dai tecnici fino agli operai specializzati nella martellinatura a mano delle basole di pavimentazione. Questo modello ha funzionato così bene che, seppure abbandonato per dodici anni e svuotato di personale e risorse economiche, ha continuato a funzionare meglio che il resto della macchina amministrativa.

Per il futuro si potrebbe quindi pensare a una prima fase caratterizzata da:

- l'ufficio del centro storico che diventa l'ufficio della città storica. Le zone A del Prg (borgate storiche e città ottocentesca) escono dagli uffici dell'edilizia privata; sono dotate di uno strumento agile

d'intervento, come Linee Guida per gli interventi, con Protocollo con la Soprintendenza per attivare rapidamente le manutenzioni straordinarie. Il sistema dei contributi ai privati per le parti comuni si allarga a tutta la città storica;

- le sedi delle circoscrizioni che si cominciano a usare per i front office dell'edilizia privata. Così l'edilizia privata si alleggerisce, si rompe il sistema delle corruzioni, si riempiono funzionalmente le sedi delle circoscrizioni che oggi servono soltanto per fare la carta d'identità. Ci sono otto circoscrizioni, di cui una è il centro storico. Possono ospitare piccoli uffici tecnici, presenza concreta dell'amministrazione nelle sedi decentrate.

La fase due è il con progetto finale: ogni circoscrizione diventa, come prevede il Prg, una "Municipalità". Con al suo interno tutto quello che serve alla gestione corrente, ll.pp. e manutenzioni per prima cosa. Proprio sul modello dell'ufficio del centro storico degli anni Novanta.

Rimane centralizzata la politica dei grandi contenitori monumentali e culturali, delle grandi infrastrutture di mobilità, i grandi interventi privati.

Palermo ha circa 800.000 abitanti. Ognuna delle otto Municipalità può diventare una cittadina da 100.000 in media. Ciascuna con un suo piccolo centro storico. Con il suo grande quartiere periferico monofunzionale e disperato. Ogni Presidente di circoscrizione è sindaco della sua cittadina. Ho sempre pensato che amministrazione e politica siano cose diverse. Comincio a pensare che la buona politica sia, invece, la vera amministrazione. La cattiva amministrazione non ha soltanto abbandonato la città al degrado. Ha agito anche e soprattutto sull'anima delle persone, cittadini e dipendenti comunali. I cittadini hanno reagito con il voto.

1. Gli altri assessorati sono: *Bene comune Vivibilità, Verde, Reti telematiche e Innovazione* (G. Barbera); *Bene comune Cittadinanza sociale* (A. Ciulla); *Bene comune Scuola* (B. Evola); *Bene comune Cultura e Spazi culturali* (F. Giambrone); *Bene comune Aziende partecipate e Servizi ai cittadini* (C. Lapiana); *Bene comune Sviluppo e Attività produttive* (M. Di Marco); *Bene comune Infrastrutture e Mobilità* (T. Giuffrè); *Bene comune Bilancio, Patrimonio e Risorse finanziarie* (U. Marchetti).

002

CONTROBANDO

## Una storia (svizzera) e una domanda (italiana)

Federico Oliva

La storia. Il 26 luglio a Lugano, Canton Ticino, Svizzera è stata inaugurata una nuova galleria lunga 3 km che dallo svincolo autostradale di "Lugano Nord" raggiunge una vasta area alle spalle della città, un'area parzialmente edificata e con molte proprietà, compresa nel territorio di altri due comuni limitrofi. Nel 2004, un anno prima dell'inizio dei lavori e in occasione dell'approvazione del progetto definitivo/esecutivo dell'opera, è stato bandito un concorso internazionale per la realizzazione di un nuovo quartiere, una nuova "porta" della città che utilizza la nuova infrastruttura, con nuovi insediamenti e importanti attrezzature urbane tra le quali un grande parcheggio d'interscambio per fermare le auto dirette verso al centro. Il concorso viene aggiudicato nel 2005 e lo stesso anno viene affidato l'incarico per il *masterplan* dell'area. Nel 2007 i tre Comuni interessati adottano le conseguenti varianti ai rispettivi piani

regolatori e nel 2008 vengono ripartiti i diritti edificatori tra i proprietari in base ad una complessiva ricomposizione fondiaria. Nel 2010 viene approvato il piano regolatore intercomunale dell'area e vengono quindi bandite le gare per la realizzazione di tutte le opere di urbanizzazione, che sono state da poco ultimate (parcheggio compreso), creando così le condizioni per gli interventi privati di costruzione del nuovo quartiere. All'inaugurazione sono stati invitati tutti i tecnici che hanno partecipato al progetto, compresi i vincitori del concorso. A tutti è stato chiesto, in caso di conferma, con quale mezzo avrebbero raggiunto il luogo indicato: a quelli che hanno dichiarato di utilizzare la propria auto, è stata inviata la mappa del percorso con relativo parcheggio, mentre a quelli che hanno preferito il treno sono stati indicati luogo e orari di partenza della navetta. La domanda: perché non sono nato in Svizzera?

# 10

a cura di Carolina Giaimo

## Edilizia sociale e piano urbanistico: risorse, soggetti e progettualità

*Lo scenario in cui si trovano le città è caratterizzato da un accentuarsi concomitante della scarsità e rigidità delle risorse pubbliche e dalla progressiva diminuzione di quelle private. La insostenibile entità del debito pubblico italiano ed i vincoli europei al pareggio di bilancio, non solo non consentono significative manovre anticrisi e politiche più strutturali, anche mediante l'aumento della spesa pubblica a sostegno dell'occupazione e della crescita, ma richiedono una drastica riduzione di essa ed un incremento delle entrate fiscali in forme ben studiate e significativamente di tipo patrimoniale, oltre ad una necessaria vera lotta all'evasione fiscale ed al sommerso economico.*

*Dal Documento programmatico della Commissione "Sviluppo operativo del piano e risorse della città".*

### **Dalle recenti Misure urgenti...**

Con Decreto legge n. 83 del 22 giugno 2012 è stato emanato l'atteso provvedimento del Governo Monti "Misure urgenti per la crescita del Paese": un coacervo di misure che riguardano molteplici aspetti e strumenti rispetto ai quali vi sono grandi aspettative di ricadute dirette ed indirette in grado di muovere positivamente la complessa (ma ferma!) macchina economica del Paese.

In particolare, analizzando la questione dal punto di vista dell'Inu e della Commissione "Sviluppo operativo del piano e risorse della città", è su quanto disciplinato all'articolo 12 del suddetto Decreto legge che va posta l'attenzione. Esso preve la predisposizione di un "Piano nazionale per le città" dedicato alla riqualificazione delle aree urbane, con particolare riferimento a quelle degradate, attraverso interventi di pronta cantierabilità relativi a nuove infrastrutture, alla costruzione di parcheggi, alloggi e scuole che dovrebbero trovare operatività diretta nel nuovo strumento del "Contratto di valorizzazione urbana"; viene inoltre, demandata all'istituzione, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di una "Cabina di regia", la selezione degli interventi da realizzare, su proposta dei Comuni. Per sostenere l'attuazione di tali interventi è prevista l'istituzione di un Fondo, denominato "Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le città", nel quale confluiscono le risorse, non utilizzate o provenienti da revoche, relativamente ad alcuni programmi in materia di edilizia residenziale di competenza del Ministero delle Infrastrutture: un insieme di risorse economiche che si può considerare di modesta entità, poiché ammonta a

circa 224 milioni di Euro, distribuiti sull'arco di 6 annualità ma rispetto alle quali si spera nell' "effetto volano" nei confronti dell'investimento e delle risorse private, cui è riservato il compito di dilatare non poco l'entità economica complessiva.

In estrema sintesi e guardando al centro del problema economico, il provvedimento si fonda sulla capacità dell'intervento di attivare le risorse di potenziali finanziatori privati offrendo premialità (in termini di quantità insediative) e facilitazioni (in termini di non escludibili potenziali dereghe normative).

### **...alle politiche dell'abitare**

Guardando nello specifico il Dl 83/2012 attraverso il *focus* della "questione delle abitazioni", va evidenziato che la capacità degli interventi di concorrere alla riduzione dei fenomeni di tensione abitativa è uno dei criteri con cui la Cabina di regia dovrà selezionare le proposte avanzate dai Comuni (c'è infatti da sperare che non prevalga solo quello di cui alla lettera a) del comma 3 dell'art. 12, ovvero l'immediata cantierabilità degli interventi!).

Non va dimenticato che le politiche per la casa, in questi ultimi anni, hanno rappresentato il tentativo di coniugare la gestione delle tradizionali modalità di intervento, ancora tutte incentrate sull'edilizia residenziale pubblica, con la costituzione di un sistema alternativo, orientato al mercato. Ma l'implementazione dell'Erp non ha risolto la "questione delle abitazioni" in ragione dell'emersione di nuove domande di edilizia abitativa. I nuovi fattori di crisi sono stati individuati in<sup>2</sup>:

- la crescita dei valori immobiliari, che ha avuto una forte ricaduta sui valori degli affitti, incompatibile con il livello attuale dei redditi;
- la recente crescita dei tassi di interesse, che ha messo in difficoltà le famiglie che hanno contratto un mutuo per l'acquisto dell'alloggio;
- la diffusione di forme di lavoro a tempo determinato, soprattutto per i più giovani, che rende meno praticabili le forme tradizionali di accesso all'abitazione di proprietà;
- la ripresa di migrazione interna, unita all'immigrazione extracomunitaria, che richiede un maggiore *stock* abitativo in locazione.

Il cosiddetto "rischio abitativo" non riguarda più, ormai, solo le fasce economicamente più svantaggiate, ma si estende a fasce sempre più ampie della popolazione, fino a coinvolgere le classi medie. Infatti, il divario tra i redditi delle classi medie e le richieste economiche del mercato immobiliare, si sta ampliando, sia per quanto riguarda le compravendite, che le locazioni ad uso abitativo.

In virtù di ciò, la richiesta di edilizia sociale e la scarsità di risorse pubbliche da mettere a disposizione per rispondere al "rischio abitativo", nell'ultimo decennio ha dato lo spunto al legislatore per mettere in campo alcuni interventi di supporto che andassero oltre l'abituale utilizzato blocco degli sfratti.

Va infatti consapevolmente affrontato il problema che il tradizionale indotto di risorse pubbliche che in passato ha sostenuto l'edilizia sociale non è più disponibile, unito al fatto che l'edilizia pubblica non può godere di quei benefici, come le detrazioni fiscali, destinati all'edilizia privata e non riesce a sopravvivere attingendo esclusivamente dall'indotto economico dei canoni di locazione poiché determinati sulla base di un'utenza tradizionalmente povera e non solvibile.

E poiché la possibilità di intervenire in maniera corretta sull'edilizia sociale, in ultima analisi, dipende dalla capacità di reperire risorse economiche, l'assenza di queste ultime e di strumenti finanziari idonei è una emergenza di cui è necessario tenere conto non dimenticando, contemporaneamente, che il patrimonio di edilizia sociale nasce

per esigenze di carattere pubblico, la cui gestione non è mai stata orientata al perseguimento di un guadagno economico, bensì a risolvere un problema di necessità collettiva (contrariamente a ciò che accade per il patrimonio di proprietà privata).

Fra le possibili soluzioni, il cosiddetto partenariato pubblico-privato sembra rappresentare contemporaneamente un'opportunità ed una necessità.

Le due forme di finanziamento con le quali sono state maggiormente sostenute le opere pubbliche in Italia, tutt'ora in fase di evoluzione e sperimentazione, sono quelle realizzate tramite la finanza di progetto e quelle attraverso finanziamenti tramite terzi, (Fit) con il coinvolgimento delle Esco (Energy service company)<sup>3</sup>.

Si tratta di interventi in cui un investitore privato mette a disposizione delle risorse economiche per la realizzazione di un'opera pubblica che non sarebbe possibile con il solo intervento della pubblica amministrazione; e in entrambi i casi l'investitore privato non opera in un contesto di *no profit*, ma interviene per percepire un guadagno, un utile, un ritorno dal proprio investimento, anche se "si accontenta" di un guadagno che deriva da un investimento "paziente". Entrambi i casi, ovviamente, prevedono rischi connessi con il mancato raggiungimento di un utile da parte dell'investitore privato e quindi con il fallimento dell'intervento finanziario.

Ma quali siano i fattori capaci di far emergere possibili risorse economiche da utilizzare per la riqualificazione dell'edilizia sociale? Quali elementi possano costituire la "molla" che rendano un intervento di edilizia sociale potenzialmente interessante e appetibile sotto l'aspetto finanziario per un investitore privato?

Vi sono da considerare vari aspetti. Il guadagno possibile per un investitore privato che decide di investire nell'edilizia "sociale" può derivare da due elementi:

- la gestione dell'edificio (incassando ad esempio il canone di affitto)
- la gestione dell'energia.

Nel primo caso si tratta di trovare una formula capace di generare reddito *mixando* l'utenza più difficilmente solvibile, tradizionalmente destinataria dell'alloggio sociale, con "l'utenza grigia", la quale risulta potenzialmente solvibile rispetto a locazio-

ni calmierate. E poiché è evidente che la realizzazione di alloggi di Erp destinati ad entrambe le fasce di reddito, conduce a innescare meccanismi di mix abitativo, questo vuol dire che, nella realizzazione di un intervento residenziale, si deve tener conto che gli alloggi saranno abitati da utenze profondamente diverse.

Nel secondo caso, la possibilità operativa è nel considerare l'edificio come un possibile produttore di risorse energetiche invece che di consumatore delle stesse.

I contributi raccolti all'interno della Sezione tematica si pongono l'obiettivo di riflettere sul tema dell'abitare visto attraverso differenti profili problematici: dalla capacità della pianificazione a sostenere la costruzione della città pubblica, al reperimento delle risorse per intervenire; tematiche che hanno compiuto negli ultimi anni ampi passi in avanti e sono tutt'ora in continua fase di evoluzione, come testimoniato anche dai casi studio proposti.

1. La definizione più diffusa di *housing sociale* è quella data dal Cecodhas (Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa), che lo definisce come "l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari".
2. A questo proposito si vedano, ad esempio, gli studi *Politiche pubbliche in materia di edilizia abitativa sociale: evoluzione della normativa*, condotti dall'Osservatorio sull'abitare sociale di Nomisma.
3. Utili approfondimenti su tale tema sono nel Dossier "*Social Housing*" in *Ponte. Mensile di progettazione, gestione e tecniche per costruire*, n. 10/2011.

Carlo Alberto Barbieri

## Social housing e sviluppo operativo del piano

Nella crisi economica e sociale, che sta aggravandosi, complessificandosi e dilatandosi sempre di più nel tempo e nelle dimensioni, le politiche abitative delle città rivolte all'edilizia residenziale sociale (Ers) o *social housing* si devono confrontare con due questioni fra loro non separabili:

- a. la riduzione sia delle risorse pubbliche (comunque via via sempre più scarse, dalla abolizione dei contributi Gescal e dalla scomparsa dei Piani decennali della casa, da tali contributi alimentati) da destinare alla costruzione di case pubbliche o con agevolazione pubblica o al sostegno della domanda abitativa non solvibile (in tutto o in parte) nel mercato immobiliare urbano; sia delle risorse private delle persone sul lato della domanda e delle imprese su quello dell'offerta;
- b. in generale, e nello specifico per un diritto primario come l'abitare, il concomitante aumento della necessità di welfare e di strumenti di sostegno per una società che la crisi sta accelerando nei suoi cambiamenti e problemi strutturali (con riferimento ai giovani, a disoccupazione e precarietà, agli anziani, a pensioni sempre più insufficienti, all'estensione e cambiamento della geografia e struttura sociale della povertà e dei redditi bassi e medio bassi, riduzione del welfare ed aumento della selettività delle possibilità di accedervi, ecc.).

Riducendo schematicamente il primo problema, sul lato delle risorse pubbliche due possono essere i terreni di azione (solo molto indirettamente però relazionabili alla pianificazione della città ed al suo sviluppo operativo):

- il primo è quello sia della cosiddetta *spending review* (soprattutto quella dello Stato e delle Regioni) per ristrutturare ri-

sorse che ci sono con la rigorosa ricerca di efficienza della spesa ed eliminazione significativa del suo spreco, sia della lotta all'evasione fiscale; a condizione di destinare qualche parte delle risorse che possono derivare da entrambe queste azioni anche al *social housing* (oltre che alle numerose e strutturali destinazioni che spasmodicamente le attendono) e ben sapendo che le risorse pubbliche per l'Ers non stanno in capo alle città;

- il secondo terreno potrebbe essere quello di una fiscalità di scopo non solo nazionale (forse dovendo ripensare oggi ed in termini compatibili a strumenti tipo quelli ex Gescal anni 70-80 del secolo scorso), ma anche territoriale, dovendo tuttavia considerare il limite già raggiunto e forse superato della sostenibilità del carico fiscale sulle persone e sulle imprese (che non evadono od eludono!).

Ancora con riferimento al problema delle risorse, ma sul lato di quelle private, anche qui due sembrano i terreni praticabili:

- il primo (anche in questo caso solo molto indirettamente relazionabile in qualche modo al piano ed al suo sviluppo operativo), è quello recentemente attivato ed attivando dallo Stato in materia di fondi immobiliari dedicati al *social housing* con il coinvolgimento in primis della Cassa depositi e prestiti ed altri operatori economici e di gestione privati o con finalità pubbliche (in particolare le Fondazioni bancarie o altri investitori istituzionali);
- il secondo terreno di azione è quello (in questo caso invece ben relazionabile al piano ed al suo sviluppo operativo) della finalizzazione al *social housing* di una parte del prelievo di risorse dal *surplus* immobiliare mediante varie modalità di pratiche di tipo "compensativo" o di

"sostenibilità"; si tratta di pratiche, consistenti in contributi, in opere o prestazioni, cosiddette "extra oneri", basate sul principio generale dell'acquisizione pubblica di parte del *planning gain* e cioè della rendita urbana determinata dal piano stesso e dal *surplus* economico proveniente da ricavi che devono essere sufficienti (una volta pagati tutti i costi della trasformazione urbanistica) sia per liberare risorse significative per la città pubblica (e in essa per l'Ers), sia a costituire però ancora un "movente" per l'investimento privato.

Ma se questi percorsi sicuramente molto importanti e necessari sono solo marginalmente rapportabili o determinabili dal piano e dalla sua attuazione, alcune cose altrettanto importanti, sono però affrontabili e significativamente risolvibili con la pianificazione delle città e con lo sviluppo operativo dei piani.

Si può dunque evidenziare, altrettanto schematicamente, ciò che può fare la pianificazione e il governo della città:

- a. reperire nello sviluppo operativo del piano, mediante la perequazione urbanistica, le aree per l'Ers (aggiuntive rispetto alle dotazioni di standard urbanistici e di aree per la viabilità pubblica ed altre urbanizzazioni) cedute alla città a costo zero (liberando così ingenti risorse del bilancio comunale che altrimenti sarebbero destinate a pagare la rendita fondiaria urbana mediante l'indennità di esproprio a prezzo di mercato);
- b. costituire un demanio certo di aree per sostenere una politica urbana della casa sociale e calmierata superando aleatorietà, episodicità e saltuarietà degli interventi;
- c. perseguire esiti di maggiore integrazione sociale, urbanistica e architettonica (evitando di realizzare nuove segregazioni urbane o altri quartieri Peep monofunzionali e problematicità sociali concentrate), realizzando interventi Ers in ambiti di trasformazione urbanistica inseriti nelle parti di essi che vengono cedute alla città con la perequazione urbanistica e relazionandosi od integrandosi con o nelle altre funzioni (abitative, per servizi, per attività economiche) costituenti la trasformazione urbanistica dell'ambito medesimo;

d. determinare, con le scelte urbanistiche e con una mirata impostazione delle regole della pianificazione operativa, la “produzione” di extra oneri che la città può destinare per far realizzare edilizia in affitto o alloggi di Ers (da far gestire ad Agenzie miste o a Fondazioni private).

È però necessario essere comunque consapevoli di un problema (che può essere anche considerato come un’opportunità) costituito dal progressivo spostamento, in atto ed in ulteriore crescita in prospettiva, di attenzione degli operatori economici urbani e conseguentemente dello stesso Governo Monti<sup>2</sup>; uno spostamento dalla “Città della trasformazione”, ove negli ultimi 15 anni si sono progettati e investiti ingenti capitali privati e risorse pubbliche nella realizzazione di molteplici interventi di riuso strutturale delle aree dismesse (industriali e non) e di non marginali aree di espansione (più o meno mirate e giustificate), alla necessità di operare con interventi, investimenti, capacità organizzative e promozionali di dimensione più limitata, maggiore semplicità (almeno sulla carta) e diffusione di tipo più molecolare nella “Città consolidata” ed in parti non più prevalentemente dismesse (o se lo sono, di tipo più puntuale e circoscritto).

Questo spostamento di campo, come accennato, può essere positivo: per un corretto uso delle risorse esistenti e per la loro valorizzazione e riqualificazione e certamente la città esistente e le sue periferie post anni settanta ne hanno davvero bisogno (da più parti e non da oggi si parla di rinnovo urbano ma anche di “rottamazione” urbanistico-edilizia ed è opportuno essere intelligenti e prudenti su questo versante); per il possibile azzeramento del consumo di suolo; per l’ampio spazio che si apre per l’approccio *smart* e per la ricerca di efficienza energetica dell’edilizia esistente; per una maggiore sobrietà ed efficacia nei progetti urbani.

Allo stesso tempo, tuttavia, la Città consolidata è un contesto evidentemente più complicato per affrontare la questione dell’Ers e trovare, nel difficile quadro attuale, strade percorribili ed efficaci per essa; sono inoltre probabilmente necessarie una revisione delle prassi dell’ultimo decennio e la messa a punto di approcci e strumenti nuovi (magari rivisitando con senso critico e prospettiva innovativa anche pratiche e strumenti da tempo ormai scomparsi come quelli sperimentati e

praticati negli anni settanta del secolo scorso con l’Edilizia residenziale pubblica nei Centri storici e con le “case parcheggio”, nel recupero urbano mediante la prima generazione dei Piani di recupero, ecc.).

D’altra parte, se la crisi mette in discussione il modello “trasformazione-espansione” e “rendita immobiliare-prelievo di essa da parte della città”, nonché, forse il sistema delle stesse “premiabilità per l’operatore privato che concorre all’*housing* sociale”, è evidente che bisogna riflettere anche su di una revisione di queste tipologie di manovre e pensare ad altre risorse da reperire meno “intermittenti” e dipendenti dal mercato; ciò va fatto insieme ad un allargamento della platea della rendita urbana cui attingere, proprio guardando anche al completamento e riqualificazione dalla Città consolidata prima sottolineata, a partire da dove sono in essere progetti ed interventi o rendite di posizione che gli investimenti pubblici e privati sulla città, o parti di essa, hanno determinato e determinano per chi non ha però partecipato a tali investimenti.

Rispetto al quadro fin qui accennato, la Commissione Inu “Sviluppo operativo del piano e risorse della Città” ne affronta le problematiche con uno specifico *focus group* sull’Ers, in relazione ai temi che ne costituiscono la *mission*: lo sviluppo operativo del Piano (soprattutto quello riformato), con particolare attenzione alla fondamentale questione delle risorse pubbliche e private, della leva fiscale e delle sue possibili innovazioni, del rapporto pubblico/privato nel processo di riqualificazione e trasformazione urbana, documentando e riflettendo criticamente degli indirizzi normativi e delle buone pratiche sperimentate nelle diverse Regioni e città del Paese, per confrontarne punti di forza e di debolezza, gli esiti e promuovere la diffusione delle esperienze e dei risultati migliori.

Il Piano ed il suo campo operativo sembrano, infatti, rimanere un luogo significativo di innovazione del rapporto pubblico-privato e delle relative prassi nonché degli strumenti tecnici della pianificazione e gestione urbanistica; ciò anche nella prospettiva di una maggiore concorrenzialità e trasparenza nel mercato urbano tra progetti, promotori della trasformazione e risorse disponibili nell’attuazione degli interventi urbanistici, il cui profilo messo alla prova e piegato agli scenari di crisi, può e deve orientarsi verso più attua-

li modelli di sviluppo e di uso delle risorse. La Commissione tiene inoltre in particolare considerazione il fatto che la nuova pianificazione, attivata dalle leggi regionali dell’ultimo decennio, le sperimentazioni di tante città e la riforma stessa proposta dall’Inu, in particolare dopo il 2001, costituiscono un potenziale ancora insufficientemente sfruttato nella prassi urbanistica corrente<sup>3</sup>.

1. Stime recenti, ma che già appaiono approssimate per difetto, indicano in 1.000.000 di alloggi il fabbisogno di Ers nazionale.
2. Il Governo, anche sulla base delle sollecitazioni (in particolare dell’Ance) che lo raggiungono, ha annunciato con il Sottosegretario Caccia, per maggio-giugno 2012, un “Piano Città” da 2 mild di Euro.
3. Se da un lato in Italia risulta piuttosto cospicua la produzione di nuova pianificazione delle città (anche per la spinta delle nuove leggi regionali), dall’altro si fa troppa fatica a non utilizzare i nuovi strumenti di pianificazione come se fossero ancora il tradizionale Prg. Peraltro proprio nella crisi si dovrebbero, invece, più consapevolmente meglio apprezzare i nuovi piani ed il nuovo pianificare, cogliendo fino in fondo la portata innovativa e sostanziale dell’articolazione e distinzione fra Piano strutturale, Piano operativo (per le trasformazioni e riqualificazioni urbane) e Regolamento urbanistico (per l’intervento nella “città consolidata”). Va inoltre considerato come la crisi economica, le politiche di rigore e di stabilità di bilancio messe urgentemente in atto dal Governo, stiano determinando, come “effetto collaterale”, anche una vistosa contrazione della nuova pianificazione per la progressiva caduta della spesa pubblica dei Comuni (sia corrente che di investimento).

Giovanni Ferrero

## Welfare urbano e uso sociale dello spazio pubblico a Torino

“Bello questo posto, non sembra neanche del Comune” è il commento divertito di un visitatore della Casa del Quartiere di San Salvario, a Torino. L’affermazione è senza dubbio ingenerosa nei confronti delle numerose strutture gestite dal Comune con standard qualitativi invidiabili, ma è rivelatrice di un clima, di un’atmosfera che si respira in luoghi come questo, come la Cascina Roccafranca a Mirafiori Nord, il Cecchi Point “hub multiculturale” del quartiere Aurora, la Casa del Parco di Via Artom e molti altri. Cosa hanno in comune questi luoghi? Sono aree ed edifici riqualificati in anni recenti grazie a finanziamenti pubblici (comunali, regionali, europei) e privati (fondazioni bancarie e d’impresa), programmi di rigenerazione urbana (Pru, Urban, azioni locali a regia comunale) e restituiti ad usi sociali grazie alla collaborazione tra Comune, terzo settore (cooperative sociali, comitati e associazioni locali, volontariato, parrocchie), imprese (commercio locale soprattutto) e cittadini. Le modalità di gestione hanno elementi di variabilità da luogo a luogo e la loro genesi dipende dalle specificità del progetto (la presenza di un programma strutturato di trasformazione dell’area, la costituzione di un’associazione di secondo livello o di una fondazione, l’intreccio tra programmi di finanziamento pubblici e la volontà di investitori privati no profit), ma tendenzialmente si tratta di edifici pubblici concessi in uso a soggetti del terzo settore con un forte radicamento locale, che garantiscono la programmazione annuale delle attività, la gestione e la funzionalità della struttura. Il Comune, la Circoscrizione, i finanziatori, siedono nella “cabina di regia” insieme ai gestori.

Le attività, le azioni sociali, i progetti specifici e l’attività ordinaria sono finanziati in parte dal Comune e dalla Circoscrizione, in parte dalle fondazioni bancarie, in parte grazie alle entrate derivanti dalla gestione: le attività di ristorazione-caffetteria e la messa a disposizione, a prezzi calmierati, di alcuni spazi (sale prova per musicisti e compagnie teatrali, uffici per *co-working*, sale per corsi e riunioni, attività di animazione, doposcuola, conferenze e presentazioni pubbliche, proiezioni cinematografiche, concerti, feste, etc.). La percentuale di autofinanziamento può arrivare al 60% delle spese correnti. Per fare un esempio, nel 2011 nella Casa del quartiere di San Salvario 53 associazioni hanno svolto attività continuative e si sono realizzati 70 laboratori e seminari, oltre 100 riunioni di associazioni e gruppi informali, 150 eventi. Un importante elemento di successo di questi luoghi è, oltre alla qualità dello spazio, l’informalità generata da una gestione non burocratica, a partire dall’allestimento e dall’arredo fino alla possibilità di miscelare quotidianamente popolazioni, gusti, attività, situazioni. Forse è questo un modo per dire in altri termini “bello, non sembra del Comune”. La presenza di un bar o un ristorante è un elemento tutt’altro che trascurabile, non solo come opportunità di autofinanziamento. La loro gestione è trattata come una vera e propria azione sociale e territoriale. In qualche caso la gestione ha inoltre consentito l’inserimento al lavoro di persone svantaggiate in un contesto particolarmente favorevole. La possibilità di mangiare bene spendendo poco o pochissimo ha innescato opportunità di socializzazione informale anche oltre le aspettative: gli abitanti si sono rapidamente

appropriati dei luoghi attraverso la più semplice delle situazioni, sedersi a tavola.

La possibilità di individuare alla scala del quartiere un luogo nel quale si concentrano funzioni collettive, servizi pubblici, occasioni di incontro e socialità è da sempre oggetto di attenzione da parte della progettazione urbanistica. L’immagine della città in espansione degli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, la realizzazione di “centri polifunzionali”, “piastre” e “sale polivalenti”, abilmente separate da “torri” e “stecche” residenziali, è legata al dimensionamento dei servizi fissato dalla legge e dal piano negli standard urbanistici. Ma i limiti di un’applicazione lineare e acritica degli standard diventano rapidamente evidenti e rischiano di vanificare le conquiste delle lotte sociali e dell’urbanistica riformista. Negli anni Ottanta e Novanta si sono diffuse esperienze di esternalizzazione di servizi pubblici e *welfare mix*. Il terzo settore ha promosso numerose esperienze innovative e i processi di rigenerazione urbana si sono confrontate da subito con una città più complessa di quella evocata da rapporti quantitativi tra città pubblica e città privata. I nuovi usi sociali dello spazio pubblico nascono nella città costruita, complessa, che si trasforma. Grazie al programma *Urban 2*, tra il 2000 e il 2007 si realizza a Torino il progetto di recupero della Cascina Roccafranca. Il nome scelto dal progetto – “Casa del quotidiano” – evoca esattamente l’idea uscire dalla logica del contenitore (sia pure “polifunzionale”) di servizi e, attraverso un percorso di progettazione e gestione partecipata, costruire un luogo accogliente a disposizione della vita quotidiana del quartiere. Nel 2005 le associazioni di San Salvario mettono a punto

un progetto per la riqualificazione dei vecchi bagni pubblici, i nomi provvisori sono “Casa della culture”, “ConverGente”, oggi si chiama “Casa del quartiere”. Nel 2010 la chiusura del Pru di Via Artom lascia in eredità la “Casa del parco” ai margini della grande area verde del Parco Colonnetti e il Comune la cede in concessione alla Fondazione della comunità di Mirafiori, nel 2011 grazie a un coraggioso progetto di Comune, fondazioni private e associazioni nasce l’hub *multiculturale* di via Cecchi. La scelta dei nomi è rivelatrice: casa, quotidiano, quartiere, parco, culture; luoghi dove più che offrire servizi si incontrano e accolgono persone.

L’azione di presidio territoriale va letta anche come un modo di lavorare sul tema della partecipazione dei cittadini. Nell’ampio ventaglio di situazioni che siamo soliti associare al termine “partecipazione” qui siamo di fronte non tanto alla definizione di processi decisionali, quanto ad un lavoro di più lungo periodo, che apre canali di comunicazione e di prossimità, di gestione dei conflitti e di lavoro comune tra amministrazione pubblica, terzo settore, cittadini, territorio. Non è casuale, naturalmente, il fatto che queste esperienze, diffuse con modalità non molto dissimili in tutto il continente europeo (e altrove, basti pensare ad alcune esperienze sudamericane), abbiano trovato a Torino un terreno fertile. Si tratta infatti di esperienze che nascono nella fase conclusiva di un ciclo di quindici anni di gestione di programmi e azioni di rigenerazione delle “periferie” cittadine (connotate o meno dalla distanza dal centro), che ha sedimentato pratiche, soggetti, dispositivi amministrativi disponibili a confrontarsi con la complessità urbana.

In conclusione, le esperienze delle “case” (del quotidiano, del quartiere,...) costituiscono un modello (replicabile) di *neo-welfare* urbano? La risposta probabilmente è no. La specificità di ciascuna esperienza, il legame con un luogo, un’occasione, un insieme specifico di attori è uno dei dati più evidenti. Tuttavia è possibile ricavarne, se non proprio un metodo, un atteggiamento e un insieme di opportunità sulle quali lavorare. In primo luogo, proprio il radicamento territoriale come condizione di successo, nonostante tutte le contraddizioni dell’approccio area based nel trattamento delle criticità strutturali, “di sistema”, della città. In secondo luogo, la presenza di una pluralità di funzioni, l’in-

formalità e la sburocraizzazione gestionale, come strumento di prossimità e accoglienza. In terzo luogo, la cooperazione tra attori territoriali, istituzionali e non, come strumento di presidio e partecipazione. In ultimo (ma non meno importante, in presenza di una gravissima crisi finanziaria e di un pesante processo di delegittimazione ideologica del welfare), il mantenimento di un sostegno finanziario pubblico affiancato ad una imprenditorialità sociale innovativa.

**cerchi casa con terrazzo?**  
(...e magari con ampia cucina)

**Inaugurazione della Casa del Quartiere di San Salvario**  
Via Morgari 14 24 | 25 | 26 settembre 2010

caffetteria | spettacoli | laboratori | corsi | sportelli informativi | ciclofficina

REGIONE PIEMONTE | Assessorato Urbanistico | Senior Civico | ABC

La Casa del Quartiere è gestita dal Dipartimento di Educazione, Università degli Studi di Torino, IREDA, Piazza del Principe, Società Agraria Cereali, Valle Torinese, Sforzini, Educazioni, Metodi d'Integrazione, Ufficio Informazione Libera, Art. 9/03 Sanpaolo, Ufficio stampa Mayra, Bellissime

scarica il programma completo su [www.casadelquartiere.it](http://www.casadelquartiere.it)

Il manifesto realizzato per l’inaugurazione della Casa del Quartiere

Franco Zinna

## Housing sociale a Milano: presupposti, modalità attuative, primi esiti

### Le occasioni per l'avvio degli interventi ed i soggetti coinvolti\*

Le basi e i presupposti essenziali alla definizione e all'avvio dei progetti di *housing* sociale a Milano sono fondamentalmente riconducibili a quattro condizioni: una di tipo normativo, due di tipo oggettivo, la quarta di tipo politico e strategico.

Con riferimento alla prima occorre richiamare le innovazioni introdotte a livello normativo per far fronte all'emergenza abitativa e dare attuazione alle iniziative previste dal Programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica. Con la Lr 7/2005 "Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del Dlgs 31 marzo 1998, n. 112", la Regione Lombardia ha introdotto la facoltà per i Comuni rientranti nelle tipologie di "fabbisogno elevato" e "fabbisogno acuto dei Comuni capoluogo" (di cui alla Dgr 7/17175 del 2004) di utilizzare in deroga alle previsioni del Prg vigente, aree di proprietà pubblica comprese nel territorio comunale e destinate ad attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, per la localizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata.

Proprio a partire dalle nuove disposizioni legislative, la possibilità da parte dell'Amministrazione comunale di disporre di aree di proprietà destinate a standard ha rappresentato senza dubbio un presupposto oggettivo importante per l'avvio di una nuova politica abitativa per Milano. Presupposto cui si è aggiunta anche la disponibilità economica derivante dal finanziamento di Regione Lombardia nell'ambito dell'Accordo Quadro di Sviluppo territoriale per la Casa sottoscritto nel gennaio 2006, per l'attuazione della programmazione comunale per l'edilizia residenziale pubblica ai sensi della Lr 7/2005.

Va anche richiamata la volontà da parte dell'Amministrazione comunale di promuovere una nuova politica per la casa, agendo in primo luogo sul mercato e sugli operatori per cogliere la propensione verso nuove modalità di intervento e di cooperazione o le eventuali contrarietà.

In questa direzione sono, dunque, da leggere le modalità con cui l'Amministrazione ha promosso e sostenuto i nuovi programmi di *housing* sociale con l'intento di sensibilizzare gli operatori privati ed il mercato immobiliare verso nuove forme di *mix* abitativo e sociale, fondate sulla stretta collaborazione tra pubblico e privato.

### Modalità per la definizione delle trasformazioni urbane programmate

L'avvio di una politica per l'abitare a Milano è senza dubbio riconducibile al maggio del 2005, quando l'Amministrazione approva il documento di "Integrazione del Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali e definizione delle linee di indirizzo e dei criteri per la promozione dei Programmi comunali per l'Edilizia residenziale pubblica", da attuare su aree pubbliche e private. A tal fine il documento individuava 46 aree di proprietà comunale (pari a circa 1.673.000 mq) da destinare alla realizzazione di circa 20.000 alloggi di edilizia residenziale a canone sociale moderato, convenzionato, speciale e di edilizia residenziale universitaria.

Dalla delibera del Consiglio comunale del 2005, il percorso intrapreso non ha subito battute d'arresto. Alla selezione delle prime 8 aree di intervento nell'ambito dei progetti "Abitare a Milano", ha fatto seguito un significativo rilancio del programma a partire dal 2008, con la selezione di 11 nuovi interventi da avviare sul territorio comu-

nale, per un totale di circa 3.380 alloggi da destinare a cittadini che non sono in grado di sostenere canoni e prezzi correnti nel mercato libero o che hanno esigenze di una residenza temporanea legata a condizioni di lavoro e di studio.

Oggetto di due bandi pubblici presentati nel 2008, gli interventi interessano 11 aree di proprietà comunale (selezionate a partire dalle 46 aree individuate nel 2005), riferite a due diversi programmi: il primo relativo alla realizzazione di tre complessi abitativi a canone calmierato da parte del Fondo immobiliare etico "Fondo Abitare Sociale 1"; il secondo riferito, invece, alla realizzazione di 8 aree per circa 2.800 alloggi a canone di locazione sociale, moderato e convenzionato e/o in godimento d'uso (quota minima del 25%), e con prezzo di cessione convenzionato, è parte di un programma finanziato per 30 milioni di euro da Regione Lombardia e per 20 milioni di euro da Comune di Milano.

Nel merito del programma riferito alle "8 aree", con l'intento di orientare positivamente la trasformazione urbana, il Comune ha definito attraverso il documento "Abitare Milano III - Documento preliminare alla progettazione" i criteri e i requisiti di intervento per le singole aree da assegnare in diritto di superficie, indicando per ciascuna di essere la consistenza dell'intervento, le relazioni con il contesto e le ipotesi di assetto distributivo.

I criteri, assunti a fondamento stesso dei bandi pubblici per la valutazione dei progetti presentati, hanno riguardato:

- la qualità della proposta progettuale, declinata in: progetto architettonico; aspetti ambientali, tecnologici, gestionali e manutentivi degli immobili; aspetti qualitativi e gestionali dei servizi offerti; progetto urbano
- la qualità della proposta relativa alla locazione e/o godimento d'uso, rispetto a: durata della locazione e/o del godimento d'uso; superficie lorda di pavimento in locazione e/o godimento d'uso, modalità di assegnazione
- gli elementi di garanzia inerenti l'attuazione della proposta, con specifico riferimento a: piano economico-finanziario; garanzie di adempimento offerte dall'operatore; aspetti organizzativi, temporali e contenuti partecipativi.

## La disciplina urbanistica per il programma di edilizia residenziale

Sotto il profilo urbanistico le aree destinate al programma di *housing* sociale appartengono al patrimonio di aree destinate a standard dal piano vigente e che non hanno trovato attuazione. Senza dover apportare varianti alla destinazione vigente il Comune di Milano ha usufruito della possibilità data dalla Lr 7/2005 di utilizzare, in deroga alle previsioni del Prg, aree di proprietà pubblica comprese nel territorio comunale e destinate ad attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, per la localizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica, compresa l'edilizia convenzionata.

Occorre evidenziare che per poter usufruire della deroga concessa dal legislatore regionale, le aree devono essere individuate attraverso un apposito atto di programmazione (mediante integrazione al Documento di inquadramento), con cui vengono definite la capacità insediativa indotta dagli interventi, le modalità e gli strumenti per la loro attuazione, nonché la relativa dotazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, nella misura e nelle forme previste dalla legge.

A partire dalle disposizioni legislative, con Dcc n. 26 del 16/05/2005 il Comune di Milano ha pertanto approvato la "Integrazione al Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali e definizione delle linee di indirizzo e dei criteri per la promozione dei Programmi comunali per l'Edilizia residenziale pubblica", individuando le aree di proprietà comunale ove localizzare i nuovi interventi abitativi, costituendo a favore dei soggetti attuatori, pubblici o privati, assegnatari delle medesime, un diritto di superficie di durata novantennale.

Senza dunque dare corso alla variazione della strumentazione urbanistica vigente, il programma di edilizia residenziale promosso dall'Amministrazione ha trovato definizione a partire dal "bando pubblico per la concessione, in diritto di superficie, delle aree di proprietà comunale per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale, a canone di locazione sociale, moderato e convenzionato e/o in godimento d'uso, e con prezzo di cessione convenzionato" presentato nel 2008. Rispondenti ai criteri e alle modalità di intervento indicate nel Documento preliminare alla progettazione

elaborato per ciascuna delle aree oggetto di intervento, i progetti degli operatori risultati assegnatari dell'intervento edilizio sono stati successivamente sviluppati attraverso la definizione di un Programma Integrato di Intervento, coincidente con i contenuti progettuali presentati in sede di gara e volto a dare attuazione sotto il profilo procedurale agli interventi ivi previsti.

## Reperimento delle risorse e rapporto pubblico/privato

Sotto il profilo delle risorse occorre innanzitutto osservare che le politiche abitative promosse dal Comune di Milano attraverso il bando pubblico per le "8 aree" del 2008 hanno potuto beneficiare di un finanziamento di Regione Lombardia per circa 30 milioni di euro, derivati dall'Accordo Quadro di Sviluppo territoriale per la Casa sottoscritto nel gennaio 2006, per l'attuazione della programmazione comunale per l'edilizia residenziale pubblica, ai sensi della Lr 7/2005.

A queste risorse si aggiungono i 20 milioni di euro del Comune di Milano, individuati quali contributo in conto capitale per la copertura di eventuali costi di bonifica relativi alle aree di intervento e per l'abbattimento degli oneri finanziari sostenuti dai soggetti attuatori.

Alle risorse pubbliche appena indicate si affiancano gli investimenti dei soggetti attuatori selezionati attraverso il bando pubblico, fermo restando che il contributo del Comune di Milano è da riferire anche alla disponibilità delle aree in proprietà, da assegnare in diritto di superficie per la durata di novanta anni. A questo riguardo occorre osservare che il corrispettivo del valore per le aree concesse in diritto di superficie ed interessate da interventi di edilizia residenziale convenzionata in cessione è stato stabilito in 174,43 Euro/mq, mentre per la parte di alloggi in locazione il prezzo di ciascuna area è stato fatto corrispondere al valore simbolico di 1 euro (ai soli fini fiscali), al fine di abbattere il costo dei terreni e realizzare, di conseguenza, una riduzione dei costi di costruzione e dei canoni di locazione.

Nel merito strettamente procedurale, la definizione dei cosiddetti diritti e doveri tra pubblico e privato è demandata alla stipula della convenzione relativa al Programma Integrato di Intervento che da attuazione agli

interventi abitativi, nel rispetto del progetto presentato dall'operatore assegnatario in sede di gara.

## Efficienza del processo ed efficacia del prodotto

Con riferimento agli esiti finora conseguiti nell'ambito delle politiche abitative promosse dal Comune di Milano è senza dubbio possibile esprimere un giudizio estremamente positivo non solo in termini di processo e procedure finora compiute ma anche in termini di risposta da parte degli operatori e del mercato immobiliare.

La significativa partecipazione al bando pubblico del 2008 e la qualità complessiva delle proposte presentate in termini di progettazione architettonica e capacità gestionale degli interventi hanno dato riscontro di una buona propensione alle nuove modalità di intervento promosse dall'Amministrazione comunale.

Occorre osservare come gli operatori ed il mercato immobiliare abbiano dimostrato interesse non solo verso nuove forme di collaborazione pubblico-privato nella definizione delle politiche abitative ma anche nei confronti del *mix* funzionale, abitativo e sociale che l'Amministrazione ha inteso proporre e sperimentare attraverso il programma delle "8 aree". Sotto questo profilo sembra opportuno evidenziare come i progetti presentati siano caratterizzati da significative evidenze gestionali in termini di qualità delle proposte relative alla locazione e/o godimento d'uso, con quote che hanno superato anche di gran lunga il 25% imposto dal bando stesso.

\* Il presente contributo è l'esito dell'intervista condotta da Elena Campo a Franco Zinna.

Vittorio Salmoni

## Housing sociale Marche e Umbria

Il programma “Housing sociale Marche e Umbria” è un intervento di edilizia privata sociale promosso da una rete di 12 imprese del territorio marchigiano, costituita da costruttori, cooperative di abitazione, imprese di servizi e cooperative sociali, che si sono unite per integrare le diverse competenze, verso l’obiettivo comune di rispondere alla domanda di abitazioni sociali diffusa sul territorio delle Regioni Marche e Umbria.

Il progetto prevede, attraverso la costituzione di un Fondo immobiliare chiuso, 25 interventi di housing sociale per un totale di circa 400 alloggi da destinare alla vendita convenzionata, alla locazione a lungo termine con possibilità di riscatto e a 6 strutture socio sanitarie assistite per gli anziani.

Il piano di investimento del Fondo ammonta a circa 100 milioni di euro, impiegati per aree in fase di sviluppo e per immobili finiti, cofinanziato da Cdp Investimenti Sgr per 20 milioni, e da promotori e investitori istituzionali per 30 milioni. Il costituendo Fondo è già stato deliberato in via preliminare da Cdp Investimenti Sgr e apre le strade ad iniziative analoghe rivolte a realtà abitative che non hanno una dimensione di città metropolitana.

L’aspetto fortemente innovativo del progetto riguarda i servizi integrati: gli interventi dislocati in varie aree della Regione Marche e Umbria sono infatti “messi in rete” per i servizi connessi all’abitazione: dal controllo sul risparmio energetico, ai servizi socio-sanitari, all’assistenza domiciliare, al condominio sociale, attraverso una piattaforma domotica brevettata che prende il nome di e-cives®.

### L’ambito territoriale

Il progetto di housing sociale interregionale diffuso si sviluppa in tutta la regione Marche mentre in Umbria, si concentra su Perugia. Gli interventi sono suddivisi in due Perimetri: il primo, di immediata attuazione, prevede in-

terventi per complessivi 100 mil di Euro; del secondo è prevista la definizione entro la fine dell’anno.

Il primo Perimetro prevede:

Alloggi	400 appartamenti
	80 residenze assistite
Strutture socio-sanitarie	6 (pari a 600 posti letto)
Superficie utile lorda	62.481 mq
Superficie commerciale	97.065 mq
Comuni coinvolti	15

### Gli attuatori

a) La Società Sgr e il Fondo immobiliare

La Società Sgr di riferimento ha per scopo la prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio, realizzata attraverso l’istituzione, la promozione e l’organizzazione di fondi comuni di investimento mobiliari e immobiliari chiusi e aperti; l’amministrazione dei rapporti con i partecipanti nonché la gestione del patrimonio di Oicr, mediante investimenti aventi ad oggetto strumenti finanziari, crediti o altri beni mobili o immobili.

Il percorso per la costituzione della Società si è così articolato:

- giugno 1999: viene creata la Società Sgr finalizzata alla costituzione del Fondo immobiliare;
- agosto 2002: è approvato il lancio del Fondo immobiliare chiuso con una dotazione di capitale pari a 26 mil;
- febbraio 2004: si chiude la campagna di *fund raising* per l’individuazione di partners finanziari;
- febbraio 2011: la Società è autorizzata da Banca d’Italia e Consob ad operare nel settore dei fondi immobiliari;
- aprile 2011: prende avvio l’attività della

Società Sgr con la costituzione del primo Fondo Immobiliare finalizzato ad interventi di housing sociale.

Le principali attività dalla Società riguardano:

- selezione, gestione, valorizzazione e verifica delle politiche di gestione
- dismissione investimenti mobiliari
- formulazione e verifica dell’attuazione degli investimenti immobiliari
- consulenza finanziario strategica, formulazione dei piani correttivi
- redazione ed aggiornamento dei controlli adempimenti con la redazione dei documenti economici
- redazione del *business plan* del Fondo

b) La rete delle imprese

L’idea progettuale per la realizzazione di programmi di housing sociale e housing socio-sanitario è stata elaborata dalla rete delle imprese che hanno, inizialmente, attivato una serie di contatti e relazioni con Enti e le Istituzioni pubbliche e private, interessate allo sviluppo degli interventi nelle due Regioni. Dapprima (anno 2009), è stato avviato un confronto con l’Assessorato Edilizia Pubblica della Regione Marche, con le Province di Pesaro e Ancona, infine con la Cassa Depositi e Prestiti e Comuni per individuare le linee generali del progetto del Fondo Immobiliare.

L’approvazione del Dpcm 16 luglio 2000 ha consentito di avere riferimenti certi e linee guida per la costituzione di Fondi immobiliari. L’anno successivo alcune società della rete hanno elaborato uno studio di fattibilità preliminare per la costituzione del Fondo, sul quale sono poi confluite, nel 2011, una pluralità di imprese provenienti da realtà tra loro diverse, imprese di costruzione, cooperative di abitanti, società di *global service* nell’erogazione dei servizi alla persona, che hanno sottoscritto un contratto “di rete”, per la futura costituzione e gestione di un Fondo immobiliare di investimento.

Il contratto di rete si propone:

- di promuovere la costituzione di un Fondo immobiliare chiuso destinato ad investitori qualificati;
- di scambiare le conoscenze industriali, tecnologiche, tecniche e commerciali tra le imprese aderenti al fine di affrontare la complessità del progetto che si andrà a realizzare;
- di agire in qualità di promotore locale, in stretta connessione con le Ammini-

strazioni comunali e con imprese private esterne, per sviluppare un programma di edilizia privata sociale.

Il programma sarà orientato, nel medio e lungo periodo, a dare risposte alla domanda abitativa di Marche e Umbria, prevedendo la realizzazione/riqualificazione, nella prima fase di attuazione, di circa 400 alloggi, 6 strutture socio sanitarie, per un totale di circa 600 posti letto e 80 alloggi di residenza assistita.

Gli interventi si differenziano in base alla destinazione degli immobili:

- locazione a lungo termine: riacquisto da parte dei promotori;
- affitto con patto di riscatto: acquisto da parte dei locatori;
- vendita: cessione sul mercato.

### Gli interventi

Tra gli interventi più significativi per tipologia, eco-sostenibilità e qualità urbana ed edilizia, sono da citare:

- l'intervento di tipo residenziale "Urbino località Lago", un'espansione residenziale che prevede 50 alloggi da destinare in parte alla vendita e in parte all'affitto a riscatto, per una Superficie utile lorda di circa 4.000 mq ed una Superficie commerciale di 5.200 mq;
- l'intervento di tipo residenziale "Ancona

Le Palombare" (compreso nel Piano di Recupero del quartiere Palombare), che prevede la demolizione del fabbricato a destinazione produttiva e la costruzione di edificio residenziale ecosostenibile in classe A (valutazione CasaClima) composto da sette piani, con galleria a pubblici esercizi e uffici; autorimessa interrata a 2 livelli. Si tratta di 81 alloggi da destinare in parte alla vendita e in parte all'affitto a riscatto, per una superficie utile lorda pari a 7.800 mq ed una superficie commerciale pari a 9.082 mq; Ancona - Quartiere Palombare. Edificio residenziale per 81 alloggi (Proprietà Soc Comparto 27 Srl - Rimini)

- l'intervento di tipo socio sanitario "Pesaro Villa Fastiggi", che prevede la realizzazione di quattro edifici a destinazione socio-sanitaria, inseriti nel quartiere di Villa Fastiggi, concepito con criteri avanzati di bioarchitettura. Zona in espansione alle porte del Comune di Pesaro. Il progetto di Villa Fastiggi nasce come prima applicazione del programma di domotica a servizio di strutture residenziali e socio sanitarie per anziani. Prevede 120 posti letto da destinare alla locazione e rivolti alla popolazione anziana con diversi livelli di autosufficienza; sviluppa una superficie utile lorda: pari a 10.510 mq ed una super-

ficie commerciale di 14.507 mq

### I servizi alla persona e la domotica

I servizi alla persona e la domotica integrati alla residenza e alle attrezzature socio sanitarie, costituiscono un progetto territoriale di sistema che nasce per offrire una prospettiva di crescita imprenditoriale ad ogni singola cooperativa del settore nell'ambito di un disegno più generale di riorganizzazione del "Welfare", basato sulla sussidiarietà e l'innovazione. Il progetto può contare sui seguenti servizi:

- servizi all'abitare
- servizi al cittadino
- servizi sanitari e socio-assistenziali
- servizi di animazione e cultura
- servizi di solidarietà sociale
- servizi di efficienza energetica e benessere ambientale
- servizi di gestione domotica
- servizi di manutenzione

L'obiettivo è costituito dall'incremento della qualità dell'abitare, che passa per una casa salubre, energeticamente efficiente e rispettosa dell'ambiente. Si prevedono inoltre un sistema di gestione ed uno di manutenzione che contengono i costi e l'offerta di servizi innovativi che si prendono cura delle persone che vi abitano.



Ancona - Quartiere Palombare. Edificio residenziale per 81 alloggi (Proprietà Soc Comparto 27 Srl - Rimini)

Gabriele Ghiglioni, Alessandro Bruni

## L'edilizia sociale nei piccoli comuni dell'Umbria

La Regione Umbria ha sempre posto in primo piano, nella sua azione di governo, le politiche per l'edilizia sociale. A questo fine si è dotata della specifica Lr 23/2003 "Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica", concepita con la finalità di promuovere politiche abitative tese ad assicurare il diritto all'abitazione ed il soddisfacimento del fabbisogno abitativo primario delle famiglie, delle persone meno abbienti, e di particolari categorie sociali.

Questa politica è stata attuata, nel corso degli anni, sia mediante specifici strumenti di programmazione regionale per l'edilizia sociale (Piano Triennale per l'edilizia sociale, Programmi operativi annuali), sia attraverso interventi di riqualificazione urbana realizzati grazie alla diffusione, ormai consolidata, dei Programmi urbani complessi, sistematizzati mediante l'apposita Lr 13/97, che prevedevano interventi integrati da attuarsi mediante un partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche, interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, l'insediamento o potenziamento di attività produttive, e interventi di edilizia sociale.

Grazie alla implementazione delle politiche per l'edilizia sociale e più in generale delle politiche per la casa e per la riqualificazione urbana, nel contesto regionale, sommariamente descritto, si sono verificate le condizioni per realizzare significativi interventi di edilizia sociale, interventi attuati non solo nelle realtà urbane maggiori, ma anche in realtà comunali minori, in termini di consistenza demografica, che costituiscono complessivamente una quota significativa della struttura insediativa e demografica della Regione.

Il caso in esame si riferisce ad un intervento in corso di realizzazione nel Comune di Attigliano<sup>1</sup> che consiste nella realizzazione di un complesso di edilizia sociale facente parte di

un gruppo di interventi previsti all'interno di un programma urbano complesso.

Il caso è significativo in quanto rappresenta l'esito di un felice rapporto tra diversi strumenti e soggetti coinvolti nel processo che lo ha generato: si è contraddistinto per la coerenza tra Piano urbanistico e Programma urbano complesso, per il rapido e positivo esito del rapporto pubblico-privato e soprattutto per l'efficacia del *mix* funzionale previsto nell'ambito del programma e dell'intervento, che ha visto realizzare l'edilizia residenziale sociale connessa ad altre funzioni.

Il processo ha avuto inizio quando la Regione Umbria ha emanato un bando per l'assegnazione di risorse pubbliche, denominato "Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, Contratti di Quartiere 3"<sup>2</sup> (14 luglio 2008), rivolto ai Comuni che, nell'aderire al bando medesimo, dovevano predisporre Programmi di riqualificazione urbana, finalizzati alla riduzione del disagio abitativo, attraverso la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale, da attuarsi mediante iniziativa legata sia ad operatori pubblici, che privati, e la realizzazione di interventi finalizzati alla riqualificazione di spazi e strutture pubbliche.

Per l'attuazione di tali interventi la Regione ha messo disposizione sia risorse proprie, che risorse provenienti dal Ministero delle Infrastrutture, alle quali si rendeva necessaria la quota di cofinanziamento comunale obbligatoria.

Il Comune di Attigliano ha partecipato al bando regionale predisponendo un Programma di riqualificazione urbana incentrato sulla realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale e sulla realizzazione di una serie sistematica di opere pubbliche orientate alla riqualificazione dell'intero contesto urbano interessato dal Contratto di Quartiere.

Il perno intorno al quale ha ruotato l'intera

operazione è costituito dalla scelta dell'Amministrazione comunale relativa alla vendita di un'area, in proprietà, sulla quale il Prg prevedeva la possibilità di realizzare edilizia residenziale sociale, edilizia libera convenzionata e una quota di spazi commerciali.

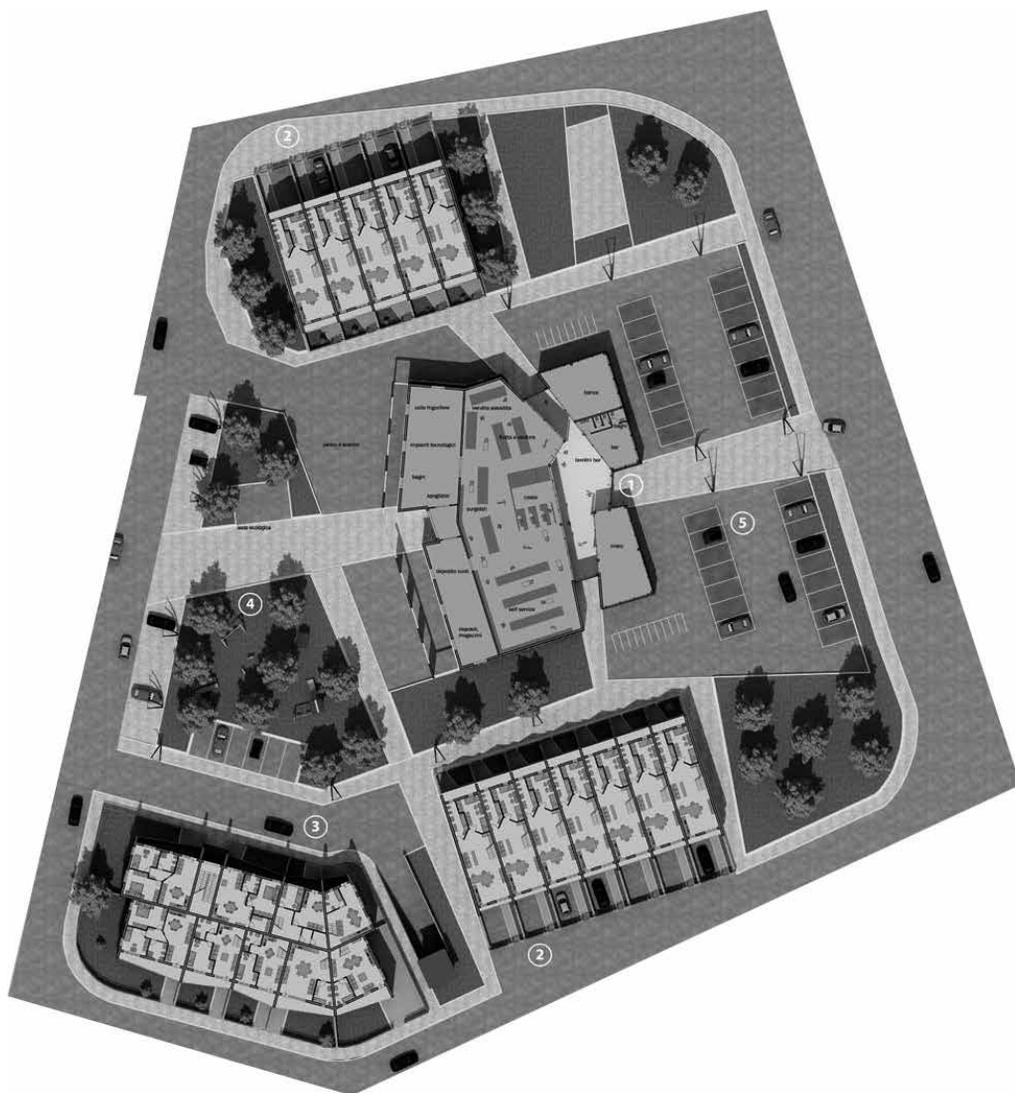
Attraverso la definizione di una procedura di evidenza pubblica è stata avviata la vendita dell'area comunale, di cui sopra, prevedendo la condizione che il soggetto acquirente doveva impegnarsi a realizzare l'intervento previsto dal Contratto di Quartiere, che prevedeva la realizzazione della quota di edilizia residenziale sociale, sul quale era previsto il contributo pubblico per la realizzazione dei relativi alloggi.

L'esito di tale operazione ha portato, attraverso la procedura di evidenza pubblica predisposta dal Comune, alla individuazione di un soggetto privato, che ha acquistato l'area e si è impegnato alla realizzazione dell'intervento.

Grazie alla definizione di tale accordo, il Comune ha potuto partecipare alla selezione dei programmi prevista dal bando regionale ed è risultato tra i quattro Comuni ammessi a finanziamento.

In particolare l'intervento predisposto dal Comune di Attigliano, facente parte del CQ3, prevede la realizzazione di un complesso di 12 alloggi di edilizia residenziale a canone agevolato, che ha beneficiato del contributo pubblico, 12 alloggi di edilizia residenziale libera convenzionata a totale carico del soggetto privato, attuatore dell'intervento, una struttura commerciale per una superficie complessiva di circa 1.000 mq, la realizzazione di spazi pubblici, in quota parte dovuti per legge, e altri realizzati come *extra standard* per garantire una maggiore qualità dell'intervento, sempre a carico del soggetto privato.

Il caso proposto si ritiene significativo in quanto l'edilizia residenziale sociale, del tipo a canone agevolato, viene realizzata da un soggetto privato<sup>3</sup> che ha trovato economicamente sostenibile l'intervento, nonostante l'entità dei canoni agevolati, grazie, sia al contributo pubblico, che ha inciso per il 60% sul costo di costruzione, sia per la possibilità di realizzare, con lo stesso intervento, una quota di edilizia residenziale libera convenzionata, che garantisce un equo ritorno economico, ed una struttura commerciale da porre liberamente sul mercato.



#### Intervento di edilizia residenziale e commerciale attuato dal soggetto privato

L'intervento prevede:

1. Struttura commerciale
2. Edilizia residenziale libera convenzionata
3. Edilizia residenziale sovvenzionata
4. Parco per bambini
5. Spazi pubblici

Altro elemento di interesse si riferisce alla volontà di prevedere, per l'edilizia residenziale convenzionata, la realizzazione di tipologie edilizie a schiera con la possibilità di implementarne la dimensione degli alloggi, grazie alla flessibilità abitativa dei moduli costruttivi, ovvero alla caratterizzazione degli stessi che si possono, al loro interno, implementare sia per quanto attiene le superfici utili che le destinazioni d'uso, pur rimanendo nel modulo originario previsto di 15x5 sviluppato su due livelli.

La flessibilità abitativa prevista comporta che l'alloggio possa essere incrementato nel numero di ambienti in relazione al mutamento, nel tempo, delle differenti esigenze familiari. La prima fase costruttiva prevede la realizza-

zione del nucleo edilizio articolato in un piano terra, destinato a zona giorno *open space* e un piano primo, che corrisponde circa alla metà del piano terra, destinato a zona notte, con una camera matrimoniale e un bagno. Il piano primo è raggiungibile attraverso una scala di collegamento verticale con un disimpegno che si affaccia nel soggiorno sottostante. La seconda fase prevede la possibilità di incrementare il piano terra con un vano destinato a camera doppia e un bagno, riducendo la zona giorno e comunque garantendone una funzionalità e completezza di attrezzature.

La terza ed ultima fase prevede la possibilità di incrementare ulteriormente la dotazione di ambienti interni, realizzando un'altra

porzione di solaio di interpiano, collegato attraverso un ballatoio al disimpegno già realizzato nella prima fase e raggiungibile dalla scala, anch'essa realizzata nella prima fase, da utilizzare come ulteriore parte della zona notte attraverso una terza camera doppia e un terzo bagno.

L'articolazione in fasi successive, così come descritte, viene essere perseguita attraverso l'uso di una tecnica costruttiva idonea a tale scopo e attraverso una predisposizione impiantistica in grado di assolvere alle successive necessità funzionali, evitando interventi invasivi e particolarmente impegnativi all'interno dell'abitazione.

La flessibilità abitativa predisposta sui moduli di edilizia residenziale convenzionata, voluta dal soggetto attuatore, si inquadra nella volontà di offrire tipologie abitative il più possibile vicine alle nuove esigenze dei nuclei familiari, che presentano una composizione sempre più variegata.

L'intervento esaminato conferma l'affermarsi di un approccio, per l'attuazione di interventi di edilizia sociale, che si basa sul *mix* di funzioni, non solo per assolvere a problemi di "funzionalità urbana", ma anche per rendere economicamente sostenibile un intervento che tradizionalmente vede la sua fattibilità ruotare intorno all'attuazione da parte di soggetti pubblici o assimilabili ad essi e non da soggetti privati, che manifestano sempre con maggiore evidenza problemi strutturali nell'affrontare la realizzazione di tali interventi. Nel caso in questione si evidenzia come sia risultata strategica, non solo la presenza del cospicuo contributo pubblico e la previsione del *mix* funzionale, ma anche e soprattutto l'inquadramento dell'intervento di edilizia residenziale sociale nell'ambito di un programma urbano più ampio, che vede l'attuazione contemporanea e sistematica di opere pubbliche connesse alle opere edilizie private, che garantiscono una più elevata qualità del contesto urbano interessato dagli interventi tra cui quelli riferiti alla edilizia residenziale sociale.

1. Il Comune di Attigliano (1.806 abitanti) si trova in Provincia di Terni, agli estremi sud-ovest dell'Umbria, al confine col Lazio.
2. Si tratta della "Cooperativa Terni Casadue".

Vittorio E. Bianchi

## Dall'edilizia popolare all'edilizia sociale

Nel corso di un secolo, fra il 1908 e il 2008 la questione dell'edilizia per i ceti deboli della popolazione ha visto mutare definizioni e discipline nel succedersi delle nozioni di edilizia economica e popolare, edilizia residenziale pubblica fino a quella attuale di edilizia sociale senza peraltro che ne risultassero sostanzialmente modificati gli elementi qualificanti. Sono invece mutate le finalità e le modalità per garantire un mercato protetto a questo tipo di edilizia. Il confronto tra i diversi scenari succedutisi nel tempo fornisce utili elementi per cogliere limiti e potenzialità dei diversi approcci aiuta a comprendere le molteplici sfumature ed accezioni che connotano oggi l'edilizia sociale.

### Le finalità

Già nel 1908 la cosiddetta legge Luzzatti si poneva l'obiettivo di dare un alloggio salubre a una parte della popolazione di cui riconosceva "diverse gradazioni di povertà, diverse gradazioni di infelicità ... diverse sfumature di dolori e di bisogni". Una gamma articolata in cui la relazione di presentazione di quel testo di legge riconosceva non solo il ceto operaio, ma anche lavoratori autonomi o subordinati o precari mal retribuiti per i quali la legge si proponeva di promuovere la realizzazione di case popolari in locazione o di case economiche costruite da cooperative per la locazione o per la vendita ai soci.

Nel 1949 il piano Fanfani per la casa si proponeva di finanziare la realizzazione di case per lavoratori integrando l'iniziativa privata del settore edilizio con l'iniziativa pubblica al duplice scopo di alleviare la disoccupazione e di soddisfare i bisogni urgenti delle categorie sociali più modeste. Metà degli alloggi realizzati dalla gestione Ina-casa era destinato alla locazione e l'altra metà all'acquisto.

La L 167/62 avviava invece la formazione di piani delle zone da destinare alla realizza-

zione di alloggi da destinare ad abitazioni di carattere economico e popolare integrandovi servizi urbani e sociali. Nel 1963 veniva dismessa l'Ina-casa e avviato un ampio piano decennale per la realizzazione di case per lavoratori. Nacque così la Gescal con lo scopo di assicurare alle famiglie dei lavoratori alloggi inseriti in quartieri muniti dei requisiti necessari alla civile convivenza individuati in "attrezzature, spazi verdi ed ogni altra provvidenza necessaria ad assicurare gli approvvigionamenti, le attività spirituali, culturali, ricreative, sociali in genere".

Il Dm 22 aprile 2008 sviluppa la definizione di alloggio sociale finalizzato alla salvaguardia della coesione sociale per ridurre il disagio abitativo di persone e famiglie che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi al libero mercato. Gli alloggi sociali si configurano come parte essenziale del sistema dell'edilizia sociale costituito dall'insieme di servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie degli abitanti. In quanto servizio economico di interesse generale, l'alloggio sociale diviene uno standard urbanistico aggiuntivo.

### L'evoluzione di indicatori economici e sociali

Il rapporto tra il debito pubblico e il Pil si attesta, all'inizio del Novecento intorno al 60%, si azzera in conseguenza del secondo dopoguerra, fino agli anni Sessanta, per poi iniziare a crescere con incremento costante ed incalzante fino ai valori attuali del 120%. Mentre il Pil in crescita fino agli anni Sessanta inizia un rallentamento fino ai valori quasi nulli dei giorni nostri.

L'approccio alla questione sociale della casa passa dal riformismo giolittiano che si proponeva di intervenire nel sistema sociale per promuovere il bene casa attraverso gli istituti per le case popolari e le cooperative, alla casa

realizzata con grande investimento di risorse pubbliche del piano Fanfani per assecondare l'inurbamento e l'occupazione attestandosi alla fine del Novecento in un contesto in cui il 70% degli italiani risulta acquirente di un alloggio in proprietà. Il nuovo secolo si apre in un regime di profonda crisi economica che aumenta la fascia della popolazione in condizione di povertà rendendo evidente come molti proprietari di case siano in realtà detentori di un mutuo che grava sul reddito familiare quanto un canone d'affitto al libero mercato.

Tra la fine del Novecento e i primi anni Duemila si affermano sempre di più forme di paternariato pubblico/privato per sviluppare forme di finanziamento delle politiche per la casa pubblica alternative all'utilizzo di risorse pubbliche sempre più scarse. Non è un caso se lo stesso decreto che qualifica l'alloggio sociale come standard aggiuntivo è anche quello che rapporta i valori espropriativi ai valori del libero mercato.

### Gli attori

Anche sotto questo profilo risulta emblematica l'evoluzione degli operatori che a inizio secolo sono in gran parte cooperative a proprietà indivisa, cooperative di lavoratori, Istituti per le case popolari finanziati dai comuni e dal sistema del credito locale, delle Casse di Risparmio e Monti di Pietà mentre negli anni Sessanta il principale finanziatore diviene lo Stato, attraverso gli Iacp, le cooperative e gli enti pubblici e verso gli anni Duemila si ritrovano maggiormente le realizzazioni di imprese private e cooperative di abitazione cui si aggiungono nuove forme gestionali promosse da Fondazioni bancarie e in ultimo dalle Società di gestione del risparmio alimentate da capitale privato e, nelle forme più recenti, anche da fondi pubblici.

### Le forme di finanziamento

Il modificarsi degli attori è fortemente influenzato dalla dimensione del contributo pubblico modificatasi nel tempo. Ai primi del Novecento il finanziamento era costituito dal prestito sociale cooperativo e da prestiti bancari a tasso agevolato e, in misura minoritaria, da risorse dei comuni. Dal 1938, con la istituzione degli Iacp, che vennero statalizzati, si avviò un programma di contribuzione pubblica culminato nel 1949 con l'attivazione dell'Ina-casa. La gestione Gescal

prevedeva una forma di contribuzione pubblica che si aggiungeva a quella dei lavoratori e dei datori di lavoro. Con leggi 241/90, 179/92 e 493/93 si sono avviate forme di partenariato pubblico/privato che tendevano a sopperire al costante calo dei finanziamenti pubblici. Si sono affermati a partire da quegli anni i nuovi istituti della perequazione urbanistica, per l'acquisizione delle aree, e della compensazione urbanistica, per il finanziamento del costo degli alloggi sociali, e si sono avviate sperimentazioni di forme di finanziamento miste tra imprese, cooperative, fondazioni bancarie o sociali e fondi del sistema bancario. Il Piano casa del 2008 e quello del 2009 hanno attivato un fondo immobiliare dello Stato a tasso agevolato e a copertura parziale dell'investimento, esenzioni fiscali, assegnazioni di aree o immobili da Comuni a operatori, fondi di garanzia, mentre la legge finanziaria del 2008 ha finalmente qualificato l'alloggio sociale come standard urbanistico obbligatorio. Durante questo periodo il piano urbanistico ha acquisito il nuovo ruolo di "contributo pubblico" attraverso il quale individuare agevolazioni di tipo urbanistico a privati che realizzano alloggi sociali.

### Lo spazio fisico e i servizi

Anche qui la progettazione si è evoluta dal quartiere popolare di inizio Novecento al quartiere organico, attento alla vita comunitaria ed ai servizi, nella progettazione Ina-casa e Peep. Con la legge 457/78 e le successive leggi 179/92 e 493/93 la dimensione dell'edilizia sociale ha iniziato ad intrecciarsi con i temi della riqualificazione urbana e della integrazione geografica con il contesto economico e sociale circostante. Dalla fine del Novecento l'attenzione all'organizzazione urbana e alla tipologia dell'edificio si è arricchita di nuove tematiche legate al risparmio energetico e alla qualità dei materiali.

### Le prospettive

Questo sintetico confronto tra analogie e diversità nell'approccio evidenziano come molte delle questioni legate all'edilizia sociale si incardinino profondamente nella questione abitativa, nella problematica redistributiva della ricchezza abbracciando le tematiche dell'equità sociale, del diritto di cittadinanza e della sostenibilità del sistema territoriale nel suo complesso. Al di là delle diversità nell'approccio al tema e nella sua

declinazione, l'edilizia sociale resta definita come l'insieme degli alloggi realizzati con varie forme di contributo pubblico (comprensivo delle manovre urbanistiche) attraverso cui vengono erogati, a soggetti che versano in condizioni economiche disagiate, servizi abitativi a condizioni più favorevoli di quelle di mercato. Mentre sotto il profilo etico al contributo pubblico viene affiancato il "dovere" del privato di contribuire per quota-parte alla realizzazione di edilizia sociale in relazione al fabbisogno e in proporzione alla dimensione dell'investimento.

In questo scenario in continua evoluzione l'urbanistica può diventare l'infrastruttura per la realizzazione di molteplici e complessi politici per la casa sociale.

VII Giornata di studi dell'INU

## LA CITTÀ SOBRIA Call for paper

14 dicembre 2012

Centro Congressi  
Università Federico II  
Via Partenope, Napoli

Moccia (Responsabile scientifico)  
Roberto Gerundo (direttore),  
Pasquale De Toro (segretario)

Comitato Scientifico:  
Federico Oliva, presidente (responsabile delle conclusioni)  
Responsabili di traccia: Alberto Cecchetto  
Arturo Lanzani  
Emanuela Belfiore  
Giancarlo Paba  
Paolo Avarello  
Roberto Busi  
Michele Talia (relazione introduttiva)

Comitato Organizzativo:  
Emanuela Coppola (coordinamento operativo),  
Antonio Acierno, Immacolata Aprenda, Maria Cerreta, Isidoro Fasolino, Romano Fistola

### quota di iscrizione

La quota di iscrizione, da versare contestualmente all'atto della registrazione alla VII Giornata, è di 150 € per i non soci Inu e 100 € per i soci Inu in regola.

Per coloro che intendono iscriversi all'Inu nel corso della Giornata di Studi, la quota di iscrizione sarà di 50 € (oltre 100 € di quota associativa, quale socio aderente).

La quota di iscrizione comprende una copia degli atti.

### relazioni finali

Le relazioni finali dovranno essere presentate nelle forme che saranno successivamente comunicate, relativamente a un paper di max 20.000 caratteri spazi inclusi, oltre grafici e tabelle in bianco e nero, per un numero totale di 12 pagine.

Tra tutte le relazioni pervenute nei termini, il Comitato Scientifico premierà, per ciascuna sessione, la miglior relazione originale durante la Giornata di Studi.

Gli abstract vanno inviati via e-mail al Comitato organizzativo all'indirizzo [giornatastudio@inu.it](mailto:giornatastudio@inu.it). Il Comitato scientifico, previa accettazione dell'abstract, invierà agli autori le norme redazionali alle quali conformare gli scritti.

### pubblicazioni

Le relazioni finali saranno pubblicate integralmente sui siti registrati dell'INU con valore di pubblicazione ISBN a tutti gli effetti.

La pubblicazione cartacea sarà realizzata a seguito di revisione anonima delle relazioni finali.

### scadenze

- 25 ottobre 2012, invio abstract (max 1.000 caratteri)
- 3 novembre 2012, comunicazione accettazione abstract
- 25 novembre 2012, invio relazioni
- 30 aprile 2013, uscita pubblicazione del libro

## Nuove politiche per la mobilità

Edoardo Zanchini

### Cambiare scenario nella mobilità urbana

*I dati più seri evidenziano un cambiamento relevantissimo nella mobilità di lunga distanza attraverso la rete di aeroporti diffusa in tutte le Regioni italiane, ma anche una generale crisi del trasporto ferroviario merci, e soprattutto un aumento della domanda in tutte le principali aree urbane.*

*In un quadro generale di riduzione dei flussi di traffico sulla rete autostradale nazionale, solo intorno alle aree urbane i dati sono in controtendenza. In particolare cresce la domanda pendolare e di trasporto pubblico locale, di treni regionali per collegamenti su infrastrutture fino ad oggi considerate "secondarie", ma che hanno intorno la più recente urbanizzazione.*

*Le città e la mobilità urbana devono diventare una questione politica nazionale. La risposta ai problemi di aree dove vive oltre il 40% della popolazione italiana non può essere solo locale.*

Nel dibattito pubblico italiano, il tema dei trasporti incrocia il territorio su due piani paralleli e distanti. Un primo, dove sono protagonisti la politica e i grandi media, che ruota intorno alle grandi opere come motore di crescita economica, alle direttrici strategiche di collegamento con l'Europa, ma anche a problemi di consenso e sindromi *nimby* diffuse contro le infrastrutture. Un secondo piano, raccontato invece dalla cronaca locale e quotidiana di città stritolate da traffico e smog, con una vita sempre più complicata per i pendolari. Questa distanza è alla base di alcuni dei problemi più rilevanti che ha il nostro Paese nell'immaginare uno scenario di uscita dalla crisi. Proprio l'obiettivo di mettere al centro del dibattito politico e pubblico le aree urbane ha portato Legambiente e Regione Toscana a promuovere una conferenza nazionale a Firenze lo scorso 20 Aprile, e a costruire un forum di confronto<sup>1</sup>. L'obiettivo era di mettere a confronto esperienze, di analizzare casi di successo italiani e europei, per ragionare delle scelte per il futuro e del valore aggiunto che investire in questa direzione può riuscire a generare. Anche perché si potrebbero creare opportunità nuove attraverso la liberalizzazione del servizio ma diventa anche sempre più urgente integrare politiche urbane e della mobilità. Forse più che in altri momenti diventa urgente approfondire alcuni cambiamenti che sono avvenuti nel territorio italiano, e in particolare nelle più grandi aree urbane.

Recenti studi e analisi, che in diverso modo si occupano di territorio, sembrano disegnare una identica lettura dei processi che hanno attraversato negli ultimi decenni il Paese. Non solo i rapporti del Censis o del Cresme,

l'ultimo censimento Istat, ma anche interessanti percorsi di lettura fotografica da punti di vista e scale diverse, tracciano un'immagine del ciclo di trasformazione della società e dei paesaggi urbani avvenuto dalla fine degli anni Ottanta sempre più nitida, mettendone in luce il grande impatto sul territorio. Questi processi, con la loro forza dirompente, non hanno interessato però tutta la Penisola. Quelli più rilevanti riguardano alcuni tipici fenomeni di *sprawl* intorno alle principali città, mentre in altri casi hanno portato alla nascita di vere e proprie nuove conurbazioni. In uno degli studi presentati nella conferenza di Firenze<sup>2</sup> è stato messo in evidenza come nelle 15 principali aree metropolitane italiane, che si sono andate consolidando negli ultimi venti anni, vivono oggi 25 milioni di persone. La crescita dell'urbanizzazione nei comuni di seconda e terza fascia, lungo tutte le direttrici principali, ha infatti ampliato in maniera impressionante i perimetri di queste realtà sempre più intricate. È in queste aree, che occupano una superficie pari al 9% del territorio italiano, che si concentra la massima densità abitativa, la più alta richiesta di mobilità, il maggior consumo di suolo. Qui vive oltre il 41% della popolazione italiana e il numero e la densità di auto in circolazione (il 44,3% del totale nazionale) è tale da avere pochi paragoni al mondo, ed è qui che si concentra la quota più rilevante di disagi delle persone legate alla mobilità ma anche di accesso alla casa. In sintesi, ci troviamo di fronte ad un tema di rilevanza nazionale che riguarda da vicino la crisi economica che sta attraversando il Paese, le famiglie, il tessuto imprenditoriale, il mondo del lavoro.

1991-2011: cambiamenti nei territori

Aree metropolitane e sistemi urbani	Superficie (kmq)	Popolazione 1991	Popolazione 2011	Incremento totale	%	Densità 1991 (ab./kmq)	Densità 2011 (ab./kmq)
Torino	2.869,9	1.981.561	2.032.915	51.354	2,6	690,4	708,3
Milano	2.921	4.564.436	4.953.672	389.236	8,5	1.562,6	1.695,9
Città Veneta	2.401,2	1.362.859	1.517.077	154.218	11,3	567,6	631,8
Verona	569,6	408.489	466.229	57.740	14,1	717,1	818,5
Genova	661,1	868.771	800.238	-68.533	-7,9	1.314,3	1.210,6
Bologna	1.459,6	679.040	708.396	29.356	4,3	465,2	485,3
Adriatico Nord	1.182,7	693.836	784.678	90.842	13,1	586,6	663,5
Firenze	1.105,8	1.019.081	1.051.108	32.027	3,1	922,2	951,2
Tirrenica-Toscana	641,2	395.446	397.248	1.802	0,5	616,8	619,6
Roma	5.286,5	3.821.681	4.280.478	458.797	12,1	722,9	809,7
Adriatico Sud	550,6	422.650	493.912	71.262	16,9	767,6	897,1
Napoli	1.418,8	3.298.894	3.432.515	133.621	4,1	2.325,1	2.419,2
Bari	2.014,2	1.045.297	1.081.151	35.854	3,4	519,1	536,8
Sicilia Orientale	1.542	1.191.691	1.263.074	71.383	5,9	772,8	819,1
Palermo	1.292,4	981.128	1.017.839	36.711	3,7	759,1	787,8
Cagliari	571,9	362.920	375.235	12.315	3,4	634,6	656,1
<b>TOTALE</b>	<b>26.488</b>	<b>23.097.780</b>	<b>24.655.765</b>	<b>1.557.985</b>	<b>7</b>	<b>872</b>	<b>931</b>

Elaborazione Legambiente 2012 su dati Istat

Purtroppo, sono pochi e non aggiornati i dati che riguardano la mobilità delle persone e delle merci nel nostro Paese. Quelli più seri evidenziano un cambiamento rilevantisimo nella mobilità di lunga distanza attraverso la rete di aeroporti diffusa in tutte le Regioni italiane, ma anche una generale crisi del trasporto ferroviario merci, e soprattutto un aumento della domanda in tutte le principali aree urbane. In un quadro generale di riduzione dei flussi di traffico sulla rete autostradale nazionale, solo intorno alle aree urbane i dati sono in controtendenza. In particolare cresce la domanda pendolare e di trasporto pubblico locale, di treni regionali per collegamenti su infrastrutture fino ad oggi considerate “secondarie”, ma che hanno intorno la più recente urbanizzazione. I numeri sono impressionanti: sono arrivati a 2milioni e 830mila i cittadini che ogni giorno prendono il treno per andare a lavorare o a studiare con una crescita del 7,8% in due anni<sup>3</sup>. Eppure, nel dibattito mediatico, tutta l'attenzione è sull'alta velocità ferroviaria, mentre in quello politico ruota intorno all'elenco di 189 opere strategiche<sup>4</sup> eredità della Legge Obiettivo. Malgrado siano cambiati Governi e Ministri, di provenienza politica e tecnica, su questo tema nulla è cambiato e malgrado quell'elenco sia oggettivamente impossibile da realizzare, oltre che inutile rispetto ai problemi di mobilità. Eppure, se si guarda ai numeri di crescita della domanda pendolare

su alcune linee si capisce come vi possano essere prospettive di guadagno per gli operatori del servizio ferroviario. Basti dire che sulle linee ad Alta Velocità sono mediamente 40.000 i viaggiatori al giorno, numeri che vengono raggiunti e superati su almeno una decina di linee pendolari in giro per l'Italia.

La condizione infrastrutturale italiana è inegabilmente arretrata, ci troviamo al di sotto della media dei grandi Paesi europei per ogni tipo di infrastruttura. Ma il ritardo più critico è nella lunghezza della rete di metropolitane dove, con soli 176 km, il nostro Paese si colloca all'ultimo posto in valore assoluto (fatta 100 la media europea l'Italia è 38,8). Nel corso del 2011, grazie ai prolungamenti delle linee di Torino, Milano e Napoli, il dato

è salito senza però portare a risultati importanti visto il più deciso aumento in termini chilometrici delle metropolitane di altre città europee. Lo stesso discorso vale per le ferrovie suburbane che contano in totale 595,7 km di estensione, lontanissimi dai 2.033 km della Germania e dai 1.770 della Gran Bretagna, Paese che per popolazione ed estensione è direttamente paragonabile al nostro. I dati del Ministero delle infrastrutture sulla spesa legata alla Legge Obiettivo confermano questa inquietante “scelta modale”: tra il 2002 e il 2011 i finanziamenti da parte dei Governi che si sono succeduti in questo arco temporale hanno premiato per il 72,1% gli investimenti in strade e autostrade. La voce “reti metropolitane” rappresenta il 15,4% degli stanziamenti per opere infrastrutturali.

Dotazioni infrastrutturali nei principali Paesi europei

Paesi	Autostrade (km)	Rete ferroviaria ad Alta Velocità (km)	Linee Metropolitane (km)	Linee ferroviarie pendolari (km di Suburbane)
Germania	12.819	2.207	618,8	2.033,7
Spagna	14.689	2.665	565,3	1.392,1
Francia	11.097	2.021	349,8	694,9
Regno Unito	3.673	115	552,1	1.770,2
<b>Italia</b>	<b>6.911</b>	<b>977</b>	<b>176</b>	<b>595,7</b>
Italia rispetto a Media Europa (100)	70,5	61,2	38,8	45,9

Elaborazione Legambiente 2012

Mettere al centro del dibattito nazionale sulla crisi questi temi risulta oggi fondamentale. I due errori che però bisogna evitare sono di pensare che, in un quadro di difficoltà della spesa pubblica, sia impossibile intervenire e, soprattutto, farlo con le solite politiche. Le aree urbane possono infatti diventare un motore di crescita economica ma solo se si porteranno avanti interventi diversi dal passato, con una chiara selezione delle priorità di spesa, una fortissima integrazione di politiche urbanistiche e infrastrutturali, e obiettivi chiari che tengano assieme miglioramento del servizio, qualità, innovazione. Le migliori esperienze raccontate nella conferenza – dal Trentino alla Puglia, da Firenze a Bergamo – tracciano una linea di discontinuità nettissima, dove al centro sta un'attenta politica di offerta di nuovi servizi che facciano concorrenza alla mobilità privata, caratterizzati da grande efficienza e affidabilità. E i numeri dei successi che sono stati raccontati dimostrano come questo tipo di prospettiva paghi in termini di risposta da parte dei cittadini. Cambiare scenario è infatti possibile, ma per riuscirci occorre affrontare alcune questioni prioritarie, non banali ma per questo stimolanti.

La prima questione è di priorità: le città e la mobilità urbana devono diventare una questione politica nazionale. La risposta ai problemi di aree dove vive oltre il 40% della popolazione italiana non può essere solo locale. In tutti i Paesi europei e in ogni grande Paese Ocse, esiste un Ministero e un responsabile

delle politiche urbane, tranne che in Italia. Il secondo tema riguarda la priorità di spesa per gli investimenti infrastrutturali, da spostare nelle aree urbane. Proprio perché è qui che si concentra la voce principale della domanda di spostamento delle persone in Italia, occorre portare nei nodi urbani almeno il 50% della spesa nazionale per le infrastrutture. In modo da realizzare finalmente nuove linee di metropolitane e di tram, gli interventi di ammodernamento delle linee urbane, con binari dedicati al trasporto regionale e metropolitano, ma anche tratte di aggiramento per le merci, nuove stazioni attrezzate con parcheggi e servizi, nuovi treni e una maggiore offerta. Nelle altre città europee è a queste linee che si guarda con più attenzione, per garantire percorrenze medie più elevate e con minori interruzioni, con treni più capienti a due piani. Del resto in aree con queste densità di abitanti (e di auto in circolazione), solo una mobilità pubblica incentrata su ferrovie suburbane e metropolitane, integrata con il servizio di trasporto pubblico locale e con una rete di percorsi ciclabili, può rappresentare una risposta ai problemi di congestione.

Occorre poi individuare nuove risposte per il governo delle aree metropolitane, per dare risposta ai cambiamenti avvenuti nel territorio con più adeguati modelli amministrativi. Perché in queste aree metropolitane, le strategie della mobilità e del governo del territorio, della casa e dei servizi a rete, devono dipendere da un nuovo livello amministrativo, al di sopra dei Comuni, con nuovi e specifici

poteri e un rapporto diretto con i Ministeri nazionali per queste politiche. Un tema nuovo riguarda la scelta del modello di gestione e integrazione del servizio ferroviario locale per rendere efficace il processo di liberalizzazione che si sta avviando. I migliori esempi a livello europeo di mobilità pubblica ferroviaria suburbana e di trasporto pubblico locale sono diversi per quanto riguarda la gestione del servizio (con modelli pubblici o privati) ma sono tutti accomunati da una chiara regia pubblica che ha il compito di definire gli obiettivi, di operare i controlli e intervenire con sanzioni. Per accompagnare la liberalizzazione del servizio, prevista dalle Direttive europee, diventa indispensabile definire al più presto il ruolo della nuova Authority dei Trasporti, ma spetterà alle Regioni mettere a gara il servizio per puntare a aumentare quantità e qualità dell'offerta. In questa prospettiva diventa possibile affrontare il tema del costo di biglietti e abbonamenti, oggi molto più basso rispetto agli altri Paesi europei perché adeguato a un servizio mediocre. Infine un tema di gestione del trasporto pubblico apparentemente marginale, ma invece di fondamentale importanza in una strategia di potenziamento del servizio: mettere al centro gli utenti della mobilità, i milioni di pendolari delle aree urbane, che meritano la stessa attenzione degli utenti dell'Alta Velocità ferroviaria. Occorre operare una rivoluzione nell'attenzione e interlocuzione diretta con cittadini e comitati pendolari, nella disponibilità all'ascolto e al confronto che permetta di migliorare il servizio e fidelizzare i viaggiatori. Migliorare la qualità dipende anche molto dall'attenzione ai problemi delle linee e delle stazioni, dalla disponibilità ad ascoltare e a portare miglioramenti che possono contribuire alla qualità del servizio. Nelle città europee – il migliore esempio è probabilmente Madrid – il confronto, la partecipazione e l'informazione dei pendolari sono considerati fondamentali per "catturare" nuovi utenti e monitorare il servizio sulla rete.

#### Aree metropolitane europee a confronto

Aree metropolitane	Metropolitane		Ferrovie Suburbane		Popolazione residente	Densità di popolazione
	Km	Km/Mln Abitanti	Km	Km/Mln Abitanti		
Madrid	290,3	47,6	366,9	60,1	6.112.078	778,7
Londra	464,2	39,5	462,8	39,3	11.905.500	1.336
Monaco di Baviera	87,5	35	442	176,8	2.531.706	460
Berlino	147,5	30,1	331,5	67,6	4.971.847	286
Barcellona	120,3	24,1	494,3	98,8	5.012.961	1.542
Rhein-Ruhr	126,9	23,9	315	59,4	5.302.179	1.198,90
<b>MEDIA</b>	<b>147,2</b>	<b>23,7</b>	<b>315,5</b>	<b>60,6</b>	<b>5.638.808</b>	<b>1.104,80</b>
Parigi	215,4	18,7	587	51,1	11.491.046	918
Milano	83,9	17,1	186,4	38	4.953.672	1.695,90
Napoli-Caserta	33,5	9,8	67,4	19,8	3.432.515	2.419,20
Roma	36,6	8,5	195,1	45,3	4.280.478	809,7
Torino	12,7	6,3	22	11	2.032.915	708,3

Elaborazione Legambiente 2012

1. Vedi [www.trenincitta.it](http://www.trenincitta.it)
2. Edoardo Zanchini, con G. Nanni e M. Manigrasso
3. Vedi Pendolaria 2011 di Legambiente
4. Per le sole infrastrutture di trasporto, e una spesa prevista di oltre 340 miliardi di Euro

# Il trasporto pubblico in Italia: confronti internazionali e proposte

Ennio Cascetta

La competitività di un Paese dipende moltissimo dalla qualità urbana e dalla vivibilità delle proprie città e queste, a loro volta, dipendono moltissimo da un trasporto pubblico efficiente e adeguato. Sistemi di trasporto pubblico in grado di ridurre la dipendenza delle città dalle automobili, di consentire la fruizione e la vitalità dei centri storici, di collegare le diverse aree urbane e periurbane, di contenere i livelli di inquinamento locale e globale.

Questo modello di mobilità sostenibile è assai lontano dalla realtà del nostro Paese, il Paese delle cento città. L'Italia è di gran lunga il Paese europeo con la maggiore dotazione di auto per abitante e ha sistemi di trasporto pubblico deboli. Stiamo da anni assistendo a continui tagli e a modifiche normative, che rendono il quadro delle risorse disponibili e delle regole a dir poco incerto anche rispetto al passato, per non parlare del futuro. Tagli ed incertezze che mettono a serio rischio perfino la sopravvivenza del trasporto pubblico in Italia. Ma la sopravvivenza non può essere l'orizzonte di riferimento. Visitando le città europee, grandi e non, si ha netta la sensazione che più che tagliare bisognerebbe investire nuove risorse per rendere le nostre città e metropoli più simili a quelle, in termini di infrastrutture, di veicoli, di quantità e qualità dei servizi erogati. È certamente difficile proporre investimenti e nuove risorse in un Paese in crisi che sta tagliando per sopravvivere; ma la crisi non è solo italiana e può essere un'opportunità per attivare meccanismi virtuosi, tagliare costi inutili e sprechi, reperire risorse in altri modi. È quindi ancora più importante andare a vedere cosa succede in Europa anche in termini di efficienza del settore, di costi di produzione del servizio, di ricavi ottenuti dalla sua vendita, di fonti utilizzate per finanziare servizi e infrastrutture. Per queste ragioni la Fondazione Francesco Caracciolo dell'AcI ha affidato al dipartimento di Ingegneria dei Trasporti dell'Università di Napoli "Federico II" uno studio che facesse analisi e confronti internazionali, individuando alcune proposte per fare uscire il trasporto pubblico, e la vivibilità delle città Italiane, dal vicolo cieco nel quale sono.

## Il Tpl in Europa e quanto costerebbe adeguarlo

Il confronto con altri Paesi Europei ha messo in luce in modo inequivocabile i ritardi del trasporto pubblico italiano rispetto alla media europea, in particolare nel settore ferroviario, sia urbano che suburbano. Infatti, se in Italia i servizi pro capite su gomma sono solo il 10% in meno della media europea, il trasporto ferroviario regionale manca del 35%; analogamente, le dotazioni pro capite di infrastrutture metropolitane urbane mancano del 63% e quelle dei tram addirittura del 66%. Insomma dalla metà ad un terzo dei valori europei! Inoltre, mentre i costi operativi in Italia risultano mediamente più alti rispetto al livello europeo, le tariffe sono al contrario più basse; ne consegue un grado di copertura inferiore dei costi (30,7% in Italia rispetto al 52,1% medio europeo per il settore gomma). Anche il parco rotabile è nettamente più vecchio in Italia rispetto alla media europea: nel settore gomma, ad esempio, l'età media è di 9,2 anni contro la media europea di 7,7.

### Offerta e dotazione servizi ferroviari ed infrastrutture metropolitane e tramviarie

Settore	Italia	Europa
Gomma (bus-km per abitante)	31,7	32,9
Ferrovia (treni-km per abitante)	5,1	7,9
Metropolitana (km rete per milione di abitanti)	20,3	54,3
Tram (km rete per milione di abitanti)	42,2	122,0÷130,7

Fonti: elaborazione su base EUROSTAT, Isfort, EMTA, Barometer 2007, GTT, Metronapoli, Unina, MetroTram, UrbanRail e Gart

### Fabbisogno di risorse totali in diversi scenari

Scenario	Costi Gestione	Ricavi	Contributi Gestione	Investimenti
scenario attuale	10.575 M€	4.130 M€	6.445 M€	0 M€
scenario investimenti	12.807 M€	4.975 M€	7.833 M€	3.800 ÷ 4675 M€
scenario investimenti + aumento ricavi (ricavi +10%)	12.807 M€	5.472 M€	7.335 M€	3.800 ÷ 4675 M€
scenario investimenti + efficientamento (costi -10%)	11.451 M€	4.975 M€	6.477 M€	3.800 ÷ 4675 M€
scenario investimenti + aumento ricavi (ricavi +10%) + efficientamento (costi -10%)	11.451 M€	5.472 M€	5.979 M€	3.800 ÷ 4675 M€

Una prima conclusione, quindi, è l'esigenza di risorse importanti per gli investimenti – soprattutto nel settore ferroviario – da un lato, e di efficientamento dall'altro. D'altra parte i due aspetti sono intimamente collegati, dal momento che l'efficientamento necessita di una riduzione dei costi ma anche di un incremento delle tariffe, concepibile in modo significativo dopo aver innalzato la qualità del servizio offerto.

Si sono quindi condotte delle analisi per individuare le risorse necessarie per migliorare la quantità e la qualità dei servizi e delle infrastrutture ed avvicinarla al benchmark europeo. I risultati di questa analisi, effettuata con metodi diversi, mostrano che rispetto al valore attuale dei corrispettivi pagati alle aziende – circa 6,5 miliardi di euro – servirebbero oltre un miliardo di risorse aggiuntive in servizi e circa 4 miliardi di ammortamento annuo per dieci anni di risorse aggiuntive per investimenti in infrastrutture e materiale rotabile. La stessa analisi ha però anche evidenziato che da un efficientamento del settore si possono recuperare risorse importanti. In uno scenario di riduzione dei costi, immaginando di riuscire ad ottenere una riduzione del 10% dei costi unitari di produzione del servizio, si riuscirebbe ad ottenere, a parità di ricavi, una riduzione media dei corrispettivi del 17,5%. Discorso speculare vale nello scenario di aumento dei ricavi in cui, a parità di costi di produzione del servizio, immaginando di incrementare i ricavi del 10%, si riuscirebbe ad ottenere una riduzione media dei corrispettivi del 6,5%. Infine, agendo su entrambi i fattori (scenario sinergico) la riduzione complessiva dei corrispettivi sarebbe di quasi il 25%. Un potenziale risparmio rispetto ai servizi attuali di circa un miliardo e mezzo di euro all'anno, che potrebbe essere utilizzata per finanziare i maggiori servizi e parte degli investimenti.

## Il Tpl in Italia: un presente incerto

In Italia, a fronte di un'esigenza di nuovi investimenti, allo stato attuale non vi è certezza nemmeno delle risorse necessarie per garantire i servizi che sono stati erogati finora, a causa del taglio di 4 miliardi per il 2011 e di 4,5 miliardi per il 2012 della Manovra 2010 [Dl 78]. A fronte di questi tagli, che avrebbero di fatto bloccato il Tpl già dal 2011, si sono reperite risorse aggiuntive per il 2011 ed il 2012, in ammontari ancora non del tutto chiari e comunque con una riduzione rispetto ai valori del 2010 di almeno 300 milioni. Per il 2013 e anni seguenti lo scenario è ancora più incerto e deficitario.

La scarsità e l'incertezza delle risorse per il Tpl purtroppo si ripercuotono gravemente sul percorso di efficientamento che, con molta fatica, si sta cercando di avviare. Un percorso già delineato che passa necessariamente attraverso l'apertura alla concorrenza e la messa a gara dei servizi con procedura ad evidenza pubblica: ma è evidente che senza risorse certe è molto difficile, se non impossibile, avviare forme di concorrenza e contrattualizzazione dei servizi per aziende che non siano di proprietà degli Enti pubblici regolatori.

Le gare ad oggi effettivamente bandite sono ancora molto poche e le scadenze "improbabili" per attivarle continuano a susseguirsi e ad essere prorogate da anni come grida manzoniane. Segno evidente che qualcosa non ha funzionato nella normativa del settore e nelle sue continue modifiche. D'altra parte, come è noto, le regole giuridiche non possono "contraddire" quelle dell'economia. Il mercato ha le sue leggi, che la legge non può prevaricare. Il passaggio da un modello di gestione "in house" ad uno in cui la regola siano le procedure ad evidenza pubblica richiede che il mercato sia riformato in ogni suo aspetto. Al contrario, un'analisi delle politiche normative che in questo periodo hanno interessato il trasporto pubblico evidenzia come queste siano state spesso miopi o quantomeno disancorate dall'analisi economica del contesto di riferimento.

La mancanza di risorse certe, comunque, non è l'unico ostacolo nell'intricato percorso normativo che dovrebbe avviare il meccanismo della concorrenza nel settore del Tpl.

Nel decreto legge n.138 del 2011 si introduce l'esigenza, ribadita e rafforzata dal decreto liberalizzazioni, di individuare i bacini territoriali ottimali che di norma non dovranno essere inferiori alle provincie. Se certamente è vero che la dimensione ottimale dei servizi locali di

trasporto non può essere quella di un Comune di piccole dimensioni, è altrettanto vero che la scelta del bacino non può guardare soltanto ai vantaggi legati alle economie di scala, pena il rischio di determinare una sfasatura fra chi eroga il servizio, chi lo finanzia e infine chi pianifica l'assetto del territorio. Sempre nello stesso decreto, inoltre, si introduce la necessità di una preventiva "verifica di mercato" da parte degli enti locali, necessaria per limitare l'attribuzione di servizi di esclusiva e per favorire le procedure di liberalizzazione. Non sono ancora definiti con precisione i contenuti ed i limiti di questa verifica che, se intesa in modo estensivo, allontanerebbe e non di poco il già complesso avvio delle procedure di gara.

Sulle procedure competitive ad evidenza pubblica, infine, è sicuramente chiaro l'obiettivo di "economicità, imparzialità, trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento, ecc." ma, ancora una volta, non è chiaro con quale tipo di iniziative si pensa di poter raggiungere realmente questi obiettivi, in special modo con riferimento ai problemi di gestione del personale e del materiale rotabile.

## Cosa serve per rilanciare il Tpl in Italia

Per risollevere le sorti del Tpl in Italia, innanzitutto, servirebbero più risorse e soprattutto risorse certe, da ottenersi attraverso la fiscalizzazione di fonti di entrate diverse da quelle attuali legate alle accise sui carburanti. Data la variabilità e, addirittura, la riduzione della vendita di benzina e gasolio che si sta attualmente riscontrando, sarebbe opportuno differenziare le fonti, ad esempio mantenendo parte della compartecipazione dell'accisa su benzina e gasolio oggi in vigore per co-finanziare gli investimenti e sostituendo la restante parte con compartecipazione all'Irpef, all'Iva e tasse di scopo urbane. Le buone pratiche europee (Versement Transport, Partenariati Pubblico Privati, Road Pricing, cattura del valore, ecc.) forniscono spunti per attivare risorse con cui garantire, da un lato, lo sviluppo del mercato concorrenziale e, dall'altro, un piano di investimenti per infrastrutture, materiale rotabile, manutenzione straordinaria, diffusione di nuove tecnologie, ecc..

È anche necessario promuovere un efficientamento del settore attraverso azioni sia interne (ottimizzazione dei turni, aumento della produttività del personale, ecc.) che esterne (incremento delle corsie preferenziali, delle Ztl, alternative ai servizi di linea per aree e orari a

bassa densità, ecc.).

È necessario poi prevedere gli assetti regolatori e normativi del settore, che chiariscano tutte le criticità e le incertezze presenti allo stato attuale. Sarebbe fortemente auspicabile l'approvazione di un Testo Unico, un vero e proprio Codice del Tpl, che sistematizzasse la normativa e chiarisse le tante incertezze e contraddizioni accumulate in oltre quindici anni, introducendo le ulteriori, necessarie innovazioni.

Uno dei nodi più cruciali sarà quello legato alla gestione del personale, visto che il 70% dei costi di un'azienda sono costi di personale. La strada aperta dal decreto legge 138/2011, secondo cui l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta, sembra tener conto del problema, ma non appare ancora una soluzione normativa sufficiente per dare una risposta adeguata al problema.

Con riguardo al materiale rotabile e a tutti gli assets, si dovranno prevedere degli strumenti, in parte già esistenti, affinché le procedure di affidamento possano avvenire secondo modalità non discriminatorie. A tal proposito, sarebbe opportuno prevedere la costituzione di società proprietarie degli assets distinte da quelle che svolgono i servizi.

A livello normativo, dovranno inoltre essere incrementati strumenti e metodologie, finalizzate ad incentivare operazioni di aggregazione e fusione delle imprese, visto che la forte parcellizzazione del settore in tante piccole imprese costituisce oggi un serio ostacolo alla competitività delle imprese stesse e quindi al raggiungimento di un mercato concorrenziale. Infine, è necessario chiarire e definire i compiti e il ruolo dell'Autorità Nazionale della Concorrenza nei Trasporti, quale Ente regolatore e di governance a livello nazionale prevista dal decreto liberalizzazioni. È quindi necessario chiarire i rispettivi ambiti di azione dell'Autorità Nazionale della Concorrenza nei Trasporti e dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico, e dare seguito alla loro costituzione e avvio attività in tempi brevi e con risorse adeguate.

In conclusione, i momenti di crisi come quello che stiamo attraversando sono anche delle finestre di opportunità per i cambiamenti strutturali necessari. È solo una questione di priorità. Penso che la sfida di rilanciare il trasporto pubblico e la vivibilità delle nostre città debba essere una di queste priorità per tutto il Paese e non solo un problema di Regioni e Comuni.

# Il treno in città. Riflessioni fra passato e presente

Stefano Maggi

Durante il periodo risorgimentale, quando si auspicava la costituzione di uno Stato nazionale italiano, la ferrovia divenne simbolo del legame fra le varie parti in cui era divisa la penisola.

Libertà di commercio e costruzione di ferrovie furono per i patrioti del Risorgimento due canoni fondamentali e da tutti riconosciuti, mentre si dibatteva sul modo con il quale raggiungere l'unità d'Italia.

Le prime ferrovie arrivarono un paio di decenni avanti rispetto all'unificazione del 1859-60. Il vapore cominciò infatti a sbuffare nel 1839 fra Napoli e Portici e poi nel 1840 fra Milano e Monza.

La rete continuò a svilupparsi lentamente, ma tra la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '50 alcune importanti direttrici presero forma: dal 1848 si poteva andare in treno tra Firenze, Pisa e Livorno, dal 1853 fra Genova e Torino, dal 1857 fra Venezia e Milano. Le altre inaugurazioni importanti si registrarono nei primi anni dopo l'unità, anche perché in precedenza si erano avviati numerosi lavori, trovando però un problema da superare nelle frontiere e nei regolamenti da redigere per i dazi e i controlli doganali.

E così fra il 1859 e il 1860, non appena abolite le frontiere per il processo di unificazione in atto, si cominciò ad andare da Torino a Bologna e da Milano a Torino, mentre nel 1864 fu possibile recarsi in treno da Bologna a Firenze, nel 1866 da Firenze a Roma. Nel 1865 era già pronta la ferrovia Adriatica, da Bologna fino a Brindisi, con l'auspicio di "catturare" il traffico della Valigia delle Indie, che rappresentava il più consistente transito di merci a livello mondiale, dato che univa l'Inghilterra industrializzata con la popolosa colonia delle Indie britanniche. Negli anni successivi furono completati i collegamenti principali nord-sud ed est-ovest e lo Stato italiano dedicò alle ferrovie gran parte delle risorse per lavori pubblici. Negli anni '80 e '90 iniziò anche la costruzione di ferrovie secondarie, con una vera e propria ramificazione della rete, volta a collegare le città medie e piccole che chiedevano il treno con insistenza, per la volontà di "agganciarsi" al progresso: chi aveva i binari con la locomotiva a vapore era

infatti inserito nella civiltà del XIX secolo, chi ne era privo sembrava fermo a medioevo con i cavalli e con i buoi.

Sviluppo della rete ferroviaria al 31 dicembre di ogni anno.

Anno	km
1839	7,640
1840	20,391
1845	152,371
1850	619,921
1855	1.267,895
1860	2.434,948
1865	4.622,733
1870	6.460,547
1875	8.037,507
1880	9.309,589
1885	10.991,129
1890	13.617,546
1895	15.958,893
1900	16.417,010
1905	17.067,385
1910	18.079,297
1915	19.639,717
1920	20.374,402
1925	21.094,547

Fonte: Ministero delle Comunicazioni. *Ferrovie dello Stato, Sviluppo delle ferrovie italiane dal 1839 al 31 dicembre 1926*, Roma, 1927pp. 175-183.

## Ferrovie, città e paesi

Man mano che procedevano le costruzioni, il treno arrivava nelle città, che subirono una svolta urbanistica per accogliere la ferrovia, poiché occorre fare posto ai binari, alle stazioni, ai depositi locomotive, alle officine di riparazione. Talvolta furono abbattute le mura per collegare la ferrovia al centro storico con il viale della stazione. Dato che non vi era spazio per penetrare all'interno del centro, come faceva la diligenza, la ferrovia si inserì ai margini dei nuclei storici. La stazione rimase così una sorta di appendice cittadina, ma per breve tempo, poiché l'urbanizzazione riuscì ben presto a inglobare la stazione stessa all'interno di un abitato molto più esteso. Anzi, la stazione fece da potente richiamo per attirare residenze e attività manifatturiere.

L'elemento di maggiore novità si registrò a Venezia, dove nel 1846 fu inaugurato il ponte ferroviario sulla laguna verso Mestre: da allora la percezione della città lagunare cambiò, perché non era più un'isola, dato che con il treno si poteva arrivare ai suoi margini. In precedenza, invece, era possibile recarsi soltanto in barca. Anche laddove il centro urbano non c'era, ad esempio nelle pianure in cui transitavano i bi-

nari che non potevano salire nei paesi medioevali in altura, il treno ebbe un ruolo importante nel cambiare i luoghi. Sorsero infatti i "paesi scalo", cioè i nuovi insediamenti di case attorno alle stazioni. I tracciati ferroviari lungo le coste e lungo le vallate dei fiumi attirarono i residenti dei centri medioevali in collina verso le sottostanti pianure, producendo con il tempo una scissione di molti paesi, con la parte bassa più dinamica a livello commerciale e manifatturiero perché "in rete" con la ferrovia. Anche sulle abitudini di vita il treno ebbe un impatto di rilievo con l'orario nazionale unificato, una vera e propria novità per l'epoca, visto che l'ora si era sempre calcolata sulla base del mezzogiorno solare, variabile con la longitudine: il che significa che Otranto aveva un orario differenziato di alcuni minuti rispetto a Ventimiglia.

In un orario ferroviario del 1862 si legge:

"Gli orologi delle ferrovie del Governo, della Vittorio Emanuele, della Lombardia e dell'Italia Centrale e quelli delle ferrovie Romane sono regolati al tempo medio di Torino; quelli delle linee Venete al tempo medio di Verona, in ritardo sul primo di 13 minuti; quelli delle ferrovie Livornesi al tempo medio di Firenze, in ritardo di 15 minuti sopra quello di Torino"<sup>1</sup>.

Nel settembre 1866 un regio decreto stabilì poi che «il servizio dei convogli nelle ferrovie, quello dei telegrafi, delle poste, delle messaggerie e dei piroscafi postali nelle Provincie continentali del Regno verrà regolato col tempo medio di Roma e quello nelle isole di Sicilia e di Sardegna ad un meridiano preso nelle città di Palermo e di Cagliari»<sup>2</sup>. Prima ancora di diventare capitale d'Italia, Roma aveva cominciato a dare l'orario a tutta la penisola.

Persino le città-stato hanno avuto una storia otto-novecentesca legata alle ferrovie: ad esempio, la ferrovia per San Pietro fu prevista dai Patti lateranensi fra lo Stato italiano e la Santa sede. I lavori cominciarono nell'aprile del 1929 e la linea fu aperta nel 1932. Nello stesso anno i binari arrivarono a San Marino, con una ferrovia proveniente da Rimini, i cui lavori erano iniziati nel 1928.

Per le città hanno inoltre avuto una grande importanza le tramvie urbane ed extraurbane, che si realizzarono in Italia per le caratteristiche demografiche del paese, densamente popolato e con un intenso interscambio tra centri vicini. A Milano e Torino, dove avevano l'estensione maggiore, le tramvie servirono a

trasportare i primi lavoratori pendolari. Se le tramvie si estero in misura notevole, raggiungendo 3.540 km già nel 1902, la questione delle metropolitane è invece rimasta a lungo irrisolta in Italia, dove gli impianti sono stati realizzati in ritardo rispetto alle maggiori capitali europee. Mentre a Londra la prima ferrovia metropolitana fu inaugurata nel 1868, i primi tratti furono aperti a Roma nel 1955 e a Milano nel 1964.

### Mentalità degli italiani e motorizzazione di massa

In un testo del 1869, il tedesco Karl Baedeker, editore e autore delle guide di viaggio all'epoca più usate, scriveva: «Un italiano non passeggia mai se può guidare; per lui è un mistero inspiegabile come il passeggio possa essere piacevole. Un appunto mi è stato mosso frequentemente: “Lei è signore e va a piedi?”»<sup>3</sup>. Lo sviluppo della motorizzazione iniziò in Italia fra il 1949 e il 1950 con la diffusione di Vespe e Lambrette. Dal 1955 arrivò la Fiat 600 e dal 1957 la Fiat 500. Fra il 1950 e il 1960 le auto italiane esportate passarono da 19.000 a 197.000. L'industria dell'auto diventava trainante e spingeva per costruire nuove strade dove far muovere i veicoli. Era il contrario di quanto fatto dopo l'unità d'Italia, quando si era cercato di creare reti per la circolazione di mezzi di trasporto in servizio pubblico. Ora invece si realizzavano infrastrutture, per incentivare il movimento con veicoli privati. Le automobili sono passate da poco più di 300.000 nel 1950 a oltre 37 milioni nel 2011.

Automobili circolanti in Italia dal 1950 al 2010.

1950	342.000
1955	861.300
1960	1.976.188
1965	5.472.591
1970	10.181.100
1975	15.059.600
1980	17.686.200
1985	22.494.600
1990	27.415.800
1995	30.301.400
2000	32.583.800
2005	34.667.400
2010	36.751.300

Fonte: *Automobile in cifre*, Torino, Anfia, 1995; [www.aci.it](http://www.aci.it), *Studi e ricerche*, Dati e statistiche.

Con questa autentica invasione di automobili, accompagnate dai camion, le città hanno iniziato a tenere in scarsa considerazione il trasporto su ferro e hanno iniziato a espandersi in maniera “fluida”. Nell'ultimo mezzo secolo la costruzione dei quartieri urbani e suburbani quasi mai è stata progettata pensando ai problemi di spostamento, generando una grande quantità di nuovi flussi.

Si è avuta dunque una scarsa attenzione per le esigenze dinamiche delle città e si è dimenticato di collocare gli insediamenti lungo le reti di trasporto su ferro, mentre nel corso dell'Ottocento e del primo Novecento i nuovi insediamenti industriali e spesso anche residenziali si erano sempre posizionati lungo le direttrici ferroviarie.

### Mobilità e politica dei trasporti

Nell'ultimo decennio, per studiare gli spostamenti di persone e merci si è cominciato a usare il termine “mobilità”, che ha un'accezione più ampia del tradizionale termine trasporto.

Con “mobilità” si intendono tutti gli spostamenti con qualsiasi mezzo effettuati, compresa la mobilità pedonale. È un passo importante perché la questione della mobilità va affrontata nel suo insieme, anche perché tante, troppe volte l'enorme espansione degli spostamenti di merci e passeggeri ha portato irrazionalità nel comportamento sia delle persone sia delle imprese.

Occorrono oggi iniziative di mobility management per razionalizzare e perseguire economie nel trasporto. È inoltre necessaria un'opera di “educazione alla mobilità”, insegnando a usare di più i mezzi pubblici e a muoversi o a muovere le merci nel rispetto dell'ambiente.

L'uso maggiore o minore dei mezzi pubblici varia sia in funzione dell'efficacia del mezzo, sia in funzione della mentalità della gente. Questo aspetto non è mai considerato, eppure influisce non poco. La mancata conoscenza delle reti di trasporto pubblico, ad esempio, spinge a non usare i mezzi pubblici e a cercare di spostarsi con quelli privati, soprattutto nelle città medie e piccole, dove non esiste la “forza di attrazione” della metropolitana.

Ma più in generale, sono mancate in Italia, dal secondo dopoguerra in poi, le politiche dei trasporti e non si è mai tentato con continuità di raggiungere una mobilità sostenibile.

Le politiche dei trasporti dovevano tenere conto dei costi esterni prodotti dai mezzi di trasporto, ad esempio incidenti stradali, consumo dell'asfalto, inquinamento, tempo perso in coda, rumore; dovevano incentivare i mezzi meno inquinanti, invece finora si sono soltanto dati incentivi all'industria per far vendere mezzi a motori meno inquinanti. Raramente si è detto agli italiani di usare meno i mezzi privati, dando allo stesso tempo alternative valide in senso tecnico ed economico.

A parte le poche città dotate di metropolitana, il trasporto collettivo non è competitivo nella velocità rispetto all'automobile. Il sistema è infatti fondato principalmente sulle linee di bus, che trovano ben poche corsie privilegiate. Le basse velocità commerciali e la scarsa regolarità ne rendono poco appetibile l'uso. I sistemi più moderni di mobilità di massa, dalle ferrovie sotterranee, agli ascensori, alle scale mobili, ai tapis roulant, sono costosi e hanno tempi lunghi di realizzazione.

Intanto però si continuano a costruire strade, rotonde, svincoli. Tutte cose utili, ma è come se quando arriva troppa acqua nel lavandino si allargasse lo scarico invece di regolare il rubinetto. E alla fine chi semina strade e parcheggi raccoglie traffico e code.

Da 150 anni, la strada ha un canale di gestione e di costruzione ben rodato e inserito nelle maglie anche locali dell'amministrazione. Comuni, Province e Anas (dal 1928), hanno tra i loro compiti la cura delle strade, in una filiera istituzionale che ha sempre ricevuto finanziamenti. Nei bilanci di Comuni e Province le strade hanno avuto e hanno tuttora un posto importante. Negli ultimi anni sono intervenute in abbondanza anche le Regioni. Dal 2003 al 2011, soltanto Campania e Puglia hanno speso di più per le ferrovie che per le strade. Anche chi ha investito molto ed efficacemente sul ferro, come la Lombardia e le province autonome di Trento e Bolzano, ha comunque investito ancora di più sulle strade.

Per la ferrovia, il canale di finanziamento tradizionale era quello statale, con alcuni interventi dell'industria privata nel XIX e all'inizio del XX secolo. Quando con la devolution lo Stato ha cominciato a ritirarsi, la ferrovia ne ha sofferto più delle strade, perché lontana dalla visione e dalle risorse degli enti locali.

## Spesa delle Regioni per le infrastrutture 2003-2011.

Regioni	Finanziamenti 2003-2011 (milioni di euro)		
	Strade	Ferrovie	Metropolitane
Abruzzo	0,55	0	-
Basilicata	18,43	8	-
Calabria	5,95	6,2	-
Campania	1.008		2.265
Emilia Romagna	354,42	25,10	0
Friuli Venezia Giulia	294,33	16,19	-
Lazio	699,57	50	219
Liguria	46,11	0,55	0
Lombardia	413,42	212,70	153,08
Marche	79,06	15,47	-
Molise	11,16	0,04	-
Piemonte	205,73	67,83	70,10
Puglia	13,63	20,00	-
Sardegna	108,10	4,50	-
Sicilia	18,42	0,13	0
Toscana	667	78,83	-
Provincia di Trento	293,74	109,75	-
Provincia di Bolzano	331,91	162,86	-
Umbria	168,09	24	-
Valle d'Aosta	35,65	2,8	-
Veneto	909,97	75,64	-

Fonte: Legambiente, *Rapporto Pendolaria 2011. La situazione e gli scenari del trasporto ferroviario pendolare in Italia*, p. 6.

## La "cura del ferro"

Secondo lo studio dell'Istat, intitolato Indicatori sui trasporti urbani anno 2008, pubblicato nel marzo 2010, i Comuni capoluogo di provincia dispongono in media all'interno del proprio territorio comunale di 18,1 km di reti ferroviarie per 100 kmq. In testa Udine con 72,9 km, Firenze con 71,7, Trieste con 69,8, Savona con 67,1, Como con 64,8, Napoli con 62,1. Per fare un raffronto verso la fine della scala, Matera ha 3,1 km, Agrigento 1,6 km per 100 kmq.

Milano è la città con la più alta densità di tramvie e di metropolitana, rispettivamente con 102 km di tramvie per 100 kmq e con 28 km di metropolitana per 100 kmq. E infatti a Milano il trasporto pubblico è assicurato soprattutto dai posti/km su ferro, diversamente da Roma dove è assicurato invece dai posti/km su bus. Ed è ben noto a qualsiasi utente che spostarsi a Milano è più facile che spostarsi a Roma.

Questo fa capire quanto importante sia l'utilizzo dei binari, che proprio in questi anni sono in corso di recupero, con una "cura del ferro" per i mali cittadini. Finora la cura ha prodotto tante idee e poche applicazioni pratiche, alcune sono comunque emblematiche di una svolta.

Si tratta di esperienze molto diverse, che vanno dalla ferrovia della Val Venosta (chiusa nel 1991 e riaperta nel 2005), al passante di Milano (completato nel 2008), alla Foggia-Lucera (riaperta nel 2009), al tram di Bergamo sul tracciato della ex ferrovia Val Seriana (aperto nel 2009), al tram di Firenze che nel 2010 ha riportato questo mezzo nel capoluogo toscano dopo 52 anni. Persino un mezzo del tutto nuovo è arrivato a compimento, il minimetro inaugurato nel 2008 a Perugia.

Le buone pratiche dunque esistono, ma non sono ancora disseminate sul territorio.

1. Orario ferroviario Civelli del 1862; cit. da F. Cherubini, *L'ora delle ferrovie*, in «I Treni», ottobre 1998, p. 31.
2. Regio decreto 22 settembre 1866 n. 3.224, «col quale il servizio dei convogli nelle ferrovie, quello dei telegrafi, delle poste, delle messaggerie e dei piroscafi postali nelle Province continentali del Regno verrà regolato col tempo medio di Roma e quello nelle isole di Sicilia e di Sardegna ad un meridiano preso nelle città di Palermo e di Cagliari».
3. *Italy handbook for travellers*, second part. Central Italy and Rome, Coblenz-London-Paris, 1869, p. XXV.

Posti-km offerti sui mezzi pubblici secondo le diverse modalità di trasporto nelle città principali (vetture per 10.000 abitanti, anno 2008)

Comune	Autobus	Tram	Filobus	Metropolitana	Totale
Torino	4.436	1.017		920	6.373
Milano	3.837	3.462	604	9.587	17.490
Genova	2.530	2	67	181	2.279
Bologna	1.337		146		1.482
Firenze	2.338				2.338
Roma	14.154	1.127	160	7.617	23.058
Napoli	2.274		44	1.189	3.600
Bari	1.001				1.001
Palermo	1.837				1.837
Cagliari	1.077	54	100		1.231

Fonte: Istituto Nazionale di Statistica. *Ambiente e Territorio. Approfondimenti, Indicatori sui trasporti urbani, anno 2008*, p. 5.



La nuova tranvia di Firenze

La tranvia di Firenze è uno degli esempi più significativi di come si possa migliorare l'offerta di mobilità e ottenere risultati significativi in termini di riqualificazione urbana. La linea T1, che collega Firenze a Scandicci con un tracciato di 7,4 km e 14 fermate, ha visto un grande successo di utenti sin dalla sua apertura nel febbraio 2010. Sino alla fine del 2011 il tram è stato utilizzato da circa 7,5 milioni di passeggeri, grazie anche alla frequenza delle corse (nei momenti di punta uno ogni 4 minuti) ed alla velocità di collegamento che permette di raggiungere il centro di Firenze da Scandicci in soli 23 minuti. Il moderno materiale rotabile utilizzato permette una capacità di trasporto di oltre 4.600 persone l'ora, per un servizio garantito dalle ore 5:00 alle 24:30 di notte.

L'attivazione della linea T1 ha provocato effetti immediati sulla riduzione del traffico privato, stimato in circa 3.000 veicoli al giorno. In termini di inquinamento significa una riduzione di PM10 di circa 68 kg annui per le auto e di circa 97 kg per i motocicli: il 5% delle emissioni registrate in precedenza nelle aree attraversate dal tram.

Il successo di questa linea è sottolineato dalla decisione di prolungare il tracciato oltre il capolinea di Scandicci, fino ad un'area nei pressi dell'uscita autostradale di Scandicci e dell'omonima uscita della superstrada FI-PI-LI. In corrispondenza del nuovo capolinea sarà realizzato un parcheggio scambiatore fruibile dalle vetture in uscita sia dalla A1 che dalla FI-PI-LI, nonché provenienti dalla viabilità ordinaria della zona. L'intera rete tramviaria di Firenze si arricchirà nel prossimo futuro della linea T2 che ha visto già l'apertura dei cantieri nei pressi dell'aeroporto di Firenze-Peretola. Il termine dei lavori è previsto per giugno del 2014. Sono numerosi i progetti urbanistici legati all'intervento, quali la realizzazione del centro Rogers a Scandicci, piani di sviluppo residenziale a Villa Costanza, Via Aldo Moro e Via Nenni Torregalli.



Il Tram delle Valli a Bergamo

Un interessante progetto completato nel 2009 è la tramvia extraurbana di Bergamo, denominata "Tram delle Valli". Tra gli aspetti positivi di questo sistema c'è il riutilizzo del sedime delle ex Ferrovie delle Valli che fino a metà degli anni '60 collegavano Bergamo con la Val Seriana e la Val Brembana. La prima linea entrata in funzione unisce Bergamo ed Albino, lunga 12,5 km, svolgendo le funzioni di trenino suburbano, grazie al percorso in sede protetta, al doppio binario ed ai semafori asserviti al passaggio del tram negli incroci con attraversamento a raso, che permettono una velocità massima di 70 km/h. Con questi accorgimenti, uniti alla presenza di parcheggi di scambio, collegamenti con le linee di trasporto su gomma, integrazione tariffaria e l'accesso alla stazione ferroviaria di Bergamo, il servizio risulta tra i più efficienti e moderni in Italia. Anche in questo caso i risultati parlano di un successo clamoroso: nel primo anno i passeggeri totali sono stati 2,3 milioni (una media di 10mila nei giorni feriali), nel secondo anno i passeggeri sono stati 3,3 milioni con una media di 12mila passeggeri nei giorni di lavoro. Le corse sono aumentate a 142 al giorno con una frequenza di un tram ogni 10 minuti negli orari di punta. Si stima che almeno il 12% delle persone che in precedenza effettuavano lo stesso tragitto in automobile si spostano ora con il tram. Questi numeri porteranno presto alla realizzazione delle linee T2 e T3 e di una tratta dedicata al trasporto da e per l'Aeroporto Orio al Serio.



Il recupero della Foggia-Lucera

Uno dei migliori esempi di recupero di vecchie infrastrutture ferroviarie non più utilizzate viene dalla Puglia. La tratta ferroviaria di 19 km Foggia-Lucera che nel luglio 2009, dopo 42 anni, è stata riattivata e oggi viene gestita dalle Ferrovie del Gargano. Il materiale rotabile utilizzato è di ultima generazione, con una capacità di 300 passeggeri, e collega in circa 15 minuti i due Comuni interessati con 56 corse giornaliere. Tra gli aspetti più importanti per l'utenza è da sottolineare il sistema di tariffazione integrato che permette l'utilizzo di un unico biglietto sia per il treno sia per gli autobus provenienti dai Comuni limitrofi. Inoltre l'orario cadenzato, con un treno ogni 30 minuti, e di facile memorizzazione rende ancora più conveniente l'utilizzo del treno. Un ulteriore sviluppo della rete ferroviaria nella provincia di Foggia è previsto dal Piano di Area Vasta Capitanata 2020 dove il progetto principale riguarda proprio la tratta Foggia-Lucera che, unita alla Foggia-Manfredonia, dovrebbe costituire l'asse mediano dei collegamenti gravitanti attorno al capoluogo. Le stesse Ferrovie del Gargano stanno procedendo all'elaborazione del progetto per il prolungamento della tratta fino a Campobasso.



## La costruzione della città metropolitana in Italia

*Il presente documento è l'estratto dell'indagine commissionata dal Comune di Venezia sulle posizioni/azioni delle città metropolitane dal titolo "La costruzione della Città metropolitana in Italia. Esperienze, soluzioni e prospettive".*

*Il rapporto ha l'obiettivo di offrire un quadro aggiornato sulla normativa nazionale relativa all'istituzione e regolamentazione delle città metropolitane e sul percorso in atto in ciascun contesto metropolitano. Le città metropolitane osservate sono quelle individuate dalla Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione": Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Sono quindi escluse dall'indagine le città delle Regioni a Statuto Speciale e la Città di Roma Capitale per le quali è prevista una specifica normativa.*

Il Decreto Monti "Salva Italia", che prevede "l'abolizione" delle Province su tutto il territorio nazionale, accelera la riflessione sulla nuova architettura istituzionale del Paese e produce come conseguenza immediata il riavvio del dibattito sull'istituzione delle città metropolitane.

Sull'onda di questo rinnovato slancio si riavvia presso l'Anci il Coordinamento dei comuni città metropolitane con la nomina del Sindaco di Venezia Giorgio Orsoni in qualità di coordinatore.

Il Coordinamento si riunisce il 19 gennaio 2012 a Roma ed indica come priorità quella di valorizzare le città metropolitane seguendo l'esempio di altri paesi europei. In Francia, Germania e Inghilterra le città metropolitane hanno assetti istituzionali già condivisi, e si auspica che questo avvenga anche in Italia per raggiungere l'obiettivo di una semplificazione dell'assetto istituzionale vigente.

Dal lavoro del Coordinamento emerge la proposta, elaborata dal gruppo di lavoro Anci "Città metropolitane", denominata *Città metropolitane a modello unitario e a costituzione immediata*. La proposta, che individua le modalità di costituzione delle città metropolitane, gli organi, le funzioni, la finanza locale e le procedure per la delimitazione territoriale, introduce la possibilità di costituire ulteriori Città metropolitane la cui popolazione non sia inferiore ai 500.000 abitanti e precisa che il territorio della Città metropolitana non deve necessariamente essere compreso nel territorio di una Provincia.

Anche il Coordinamento Upi Province Metropolitane composto dai Presidenti delle Province di Firenze, Napoli, Bologna, Milano, Reggio Calabria, Genova, Torino, Bari, Venezia e

Roma si riunisce (Firenze, 26 gennaio 2012) ed elabora la proposta *Delega al Governo per l'istituzione delle città metropolitane, la razionalizzazione delle province, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti strumentali* presentata a Roma il 7 febbraio 2012.

I punti chiave della proposta sono: istituire le città metropolitane laddove sono previste dalla Legge sul federalismo fiscale, ridurre o accorpare le Province e conseguentemente riordinare l'amministrazione periferica dello Stato cancellando tutti gli enti strumentali intermedi (aziende, consorzi, società) che esercitano funzioni tipiche di province e comuni. Un ruolo decisivo è assegnato alle Regioni che sono chiamate a ridisegnare le aree metropolitane e le province del loro territorio, d'accordo con la maggioranza dei comuni interessati, e a proporre al Governo le nuove circoscrizioni. La proposta evidenzia che l'istituzione delle Città metropolitane consente di dare una risposta adeguata alle domande di semplificazione degli assetti istituzionali che sono state avanzate da più di venti anni e fornisce uno strumento innovativo più funzionale al rilancio dello sviluppo del Paese.

Le Città metropolitane sono chiamate ad esercitare tutte le funzioni delle province e quelle di ambito metropolitano del comune capoluogo, sono titolari della pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, della strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, della promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

L'istituzione delle città metropolitane si colloca dunque per l'Upi nell'ambito di un profondo processo di razionalizzazione delle province affinché esse abbiano una dimensio-

ne adeguata dal punto di vista demografico e territoriale e omogenea rispetto agli indicatori economici, per consentire l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge sul federalismo fiscale e il riordino di tutta l'amministrazione periferica statale e regionale<sup>2</sup>.

### Quattro dimensioni a confronto

Di seguito si tenta una comparazione tra le città oggetto di studio su quattro dimensioni ritenute significative poiché indicano il livello di attenzione e di avanzamento sulla questione metropolitana nei singoli territori.

Le dimensioni sono state declinate sia attraverso elementi di tipo analitico-oggettivo che di carattere più marcatamente interpretativo che offrono una presentazione critica dei processi di istituzione e regolamentazione delle città metropolitane in Italia e del ruolo della pianificazione strategica.

La prima dimensione è relativa alla perimetrazione dell'area metropolitana e fa riferimento alla delimitazione territoriale determinata a seguito della legge 142/1990. La seconda dimensione riguarda le proposte e le ipotesi metropolitane emerse nel tempo nei diversi contesti evidenziando così il tipo di "soluzione" metropolitana prevalente sviluppata sul territorio.

La terza dimensione riguarda il ruolo dell'amministrazione locale e del territorio nei percorsi di identificazione della Città metropolitana e sta a indicare l'interesse, l'impegno e il livello di investimento dei soggetti, istituzionali e non, che gravitano e operano sull'area metropolitana, a ricercare una soluzione al problema metropolitano. La quarta dimensione, infine, si concentra sul ruolo che hanno, o hanno avuto, i processi di pianificazione strategica nel dibattito metropolitano, partendo dal presupposto che i processi di pianificazione strategica sono di fatto meccanismi di costruzione di governance territoriale allargata e dall'osservazione che i piani strategici si sono tutti occupati della questione metropolitana.

1. Cfr. Documento Anci del Gruppo di lavoro Città metropolitane febbraio 2012 "Città metropolitane a modello unitario e a costituzione immediata" art. 7 [Funzioni]
2. Cfr. "Delega al Governo per l'istituzione delle città metropolitane, la razionalizzazione delle province, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti strumentali" 7 febbraio 2012, Roma.

Tabella 1 - La perimetrazione delle aree metropolitane

Città	Delimitazione amministrativa	Provvedimento	Comuni	Popolazione
Bari	Non delimitata			
Bologna	Individua un'area coincidente con la provincia	Lr n. 33/12.04.1995	60	991.924
Firenze	Individua un'area coincidente con 3 province: Firenze, Prato e Pistoia	Delib. Cons. Reg. n. 130/29.03.2000	73	1.540.934
Genova	Individua un'area vasta	Lr n. 12/22.07.1991*	41	736.235
Milano	Non delimitata			
Napoli	Non delimitata			
Reggio Calabria	Non delimitata			
Torino	Non delimitata			
Venezia	Individua un'area di cui fanno parte il comune capoluogo e i comuni limitrofi	Lr n. 36/12.08.1993	5	361.027

\* Lr 22 luglio 1991, n. 12, in attuazione dell'art. 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142, poi modificata dalla Lr 24 febbraio 1997, n. 7 che aggiunge all'elenco il comune di Lomazzo

### La perimetrazione delle aree metropolitane

La Tabella 1 riporta la situazione relativa alle delimitazioni delle aree metropolitane previste dall'ordinamento giuridico nazionale con riferimento alla legge n. 142/1990 la quale prevede la facoltà per le Regioni, sentiti i comuni interessati, di procedere con proprio provvedimento alla perimetrazione delle aree metropolitane.

Gli elementi presi a riferimento sono: il provvedimento regionale con cui viene individuata la delimitazione amministrativa dell'area, il numero di comuni compresi nell'area delimitata e la popolazione complessiva interessata.

Si osserva che sul totale delle 9 aree metropolitane solo 4, Genova, Venezia, Bologna e Firenze, sono state delimitate con provvedimento delle rispettive regioni. E che le prime città ad aver sentito l'esigenza di avviare un percorso di costruzione della città metropolitana sono state Genova, Venezia e Bologna.

Le Regioni Puglia, Lombardia, Campania, Calabria e Piemonte non hanno mai provveduto a delimitare l'area metropolitana di riferimento per i territori di Bari, Milano, Napoli, Reggio-Calabria e Torino.

Dal confronto emerge però soprattutto che

le dimensioni territoriali delle città metropolitane di Genova, Venezia, Bologna e Firenze individuate dalle rispettive Regioni variano profondamente. Quattro casi e quattro perimetrazioni molto diverse. La più circoscritta è quella di Venezia che comprende solo 5 comuni (quelli immediatamente contermini) e una popolazione complessiva di poco più di 350 mila abitanti che coincide con l'area urbana in senso stretto; l'area più estesa, invece, è quella di Firenze che corrisponde al territorio delle tre province Firenze-Prato-Pistoia e comprende una popolazione di più di 1 milione e mezzo di abitanti.

Nel mezzo ci sono le soluzioni adottate per Genova, di fatto un'area urbana allargata con 41 comuni e una popolazione di quasi 750 mila abitanti; e per Bologna che invece comprende tutto il territorio provinciale con 60 comuni e una popolazione di quasi 1 milione di abitanti.

È da sottolineare che il perimetro delimitato per l'area metropolitana di Bologna a metà degli anni Novanta è oggi l'unico che rientra nei limiti previsti dalla successiva Legge nazionale 42 del 2009 per la istituzione della città metropolitana; e che, rispetto alla popolazione, ad eccezione di Firenze-Prato-Pistoia, si tratta comunque di aree che non superano il milione di abitanti.

Tabella 2 - Le proposte e le ipotesi metropolitane individuate

Città	Soluzioni emerse nel tempo	Comuni	Popolazione	Data	Protagonisti	Soluzione oggi prevalente
Bari	<b>Metropoli Terra di Bari</b> (Associazione volontaria tra comuni)	31	969.065	2007	<b>Piano strategico (Comune capoluogo, comuni hinterland e Provincia)</b>	Metropoli Terra di Bari
Bologna	<b>Conferenza Metropolitana</b>	51	862.490	1994	<b>Provincia, Comune capoluogo e comuni</b>	Sostituzione della Provincia con la Città metropolitana
	<b>"Grande Bologna"</b> ipotesi di città metropolitana che sostituisce la Provincia	60	991.924	2000	<b>Piano strategico (Comune e Provincia)</b>	
Firenze	<b>Conferenza Metropolitana Firenze Prato Pistoia</b>	73	1.540.934	2000	<b>Comuni, Province e Regione</b>	Il Comune rilancia l'Unione dei Comuni
	<b>Unione dei Comuni</b>	11	631.465	2005	<b>Piano strategico (Comune capoluogo, comuni hinterland, associazioni)</b>	
	<b>Provincia della Toscana Centrale FI-Po-PT</b>	73	1.540.934	2009	<b>Provincia di Firenze</b>	
Genova	<b>"Grande Genova"</b> ipotesi di città metropolitana che sostituisce la Provincia	67	887.094	2011	<b>Comune e Provincia</b>	Sostituzione della Provincia con la Città metropolitana
Milano	<b>Progetto Strategico Città di Città*</b>	134	3.151.667	2005	<b>Provincia</b>	Sostituzione della Provincia con la Città metropolitana (stipulato accordo Comune, Provincia e comuni limitrofi per creazione Città metropolitana, 16 marzo 2012)
	<b>"Grande Milano"</b> ipotesi di città metropolitana che sostituisce la Provincia	134	3.151.667	2001	<b>Provincia, Comune capoluogo e comuni</b>	
Napoli	<b>Ipotesi area vasta**</b>	129	3.690.334	1994	<b>Comune</b>	Riprendono vigore le ipotesi di area vasta (sovra- provinciale) e quella di sostituzione della Provincia con la Città metropolitana
	<b>Ipotesi area provinciale</b>	92	3.082.756			
	<b>Ipotesi area ristretta a)</b>	42	2.328.169			
	<b>Ipotesi area ristretta b)</b>	75	2.899.035			
	<b>"Grande Napoli"</b> ipotesi di città metropolitana che sostituisce la Provincia	92	3.082.756	2009	<b>Provincia</b>	
Reggio -Calabria	<b>Area metropolitana dello Stretto</b> (province Reggio-Calabria e Messina)	205	1.219.493	2004	<b>Province di Reggio Calabria e Messina</b>	Sostituzione della Provincia di Reggio Calabria con la Città metropolitana (primo passo verso Area metropolitana dello Stretto)
	<b>Comuni Area dello Stretto</b>	14	241.297	2009	<b>Comune capoluogo e comuni</b>	
Torino	<b>Conferenza Metropolitana</b>	38	1.502.443	2003	<b>Piano strategico (Comune capoluogo e comuni hinterland)</b>	La Provincia sostiene la sostituzione della Provincia con la Città metropolitana
	<b>"Grande Torino"</b> ipotesi di città metropolitana che sostituisce la Provincia	315	2.302.353	2011	<b>Comune e Provincia</b>	
Venezia	<b>Area Metropolitana Centro Veneta PATREVE</b> Padova, Treviso, Venezia	243	2.576.756	2000	<b>Comuni capoluogo e altri 52 comuni Piano strategico di Venezia</b>	Sostituzione della Provincia con la Città metropolitana
	<b>"Grande Venezia"</b> ipotesi di città metropolitana che sostituisce la Provincia	44	863.133	2011	<b>Comune e Provincia</b>	

\* Si tratta di un documento di analisi della Provincia di Milano.

\*\* Si tratta di quattro soluzioni elaborate da uno studio del Comune di Napoli.

## Le proposte e le ipotesi metropolitane individuate

La Tabella 2 mostra le proposte e le ipotesi metropolitane individuate nelle diverse realtà, indicando per ciascun caso il numero dei comuni, la popolazione coinvolta, la data di elaborazione della “soluzione”, i soggetti protagonisti/promotori della soluzione e lo stato attuale dei processi.

Si rileva, innanzitutto, che in tutti i contesti di analisi già a partire dalla legge 142/1990 e in attesa della completa attuazione della legge 42/2009 sono in corso pratiche e processi per l’istituzione e la regolamentazione della città metropolitana.

Nella maggioranza dei casi (Bologna, Firenze, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Torino e Venezia) sono state elaborate nel tempo più soluzioni e in molti di questi (Firenze, Napoli, Reggio Calabria, Torino e Venezia), si tratta tra l’altro di soluzioni diverse tra loro. Ciò sembrerebbe indicare una visione non unitaria del problema e/o della possibile risposta al problema metropolitano. Analizzando più in profondità il dato, questa interpretazione sembra valida per Firenze, Torino e Venezia. Nel caso di Firenze è da rilevare che si sono sempre contrapposte due posizioni nettamente distinte: quella comunale (Unione dei Comuni) e quella provinciale (Firenze-Prato-Pistoia). L’ipotesi Unione dei Comuni elaborata dal Piano strategico in passato (e a cui aderirono a suo tempo il Comune capoluogo e tutti i comuni della prima cintura fiorentina) non si contraddiceva però con quella della Città metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, essendo ritenuta una soluzione intermedia, di passaggio verso la FI-Po-PT riconosciuta la dimensione effettiva della città metropolitana fiorentina. Questo è anche il caso di Reggio Calabria che interpreta l’Associazione “Comuni Area dello Stretto” un passo prepedeutico all’Area metropolitana dello Stretto. Nel caso napoletano il dato non sembra significativo essendo il risultato di un unico studio, tra l’altro datato e rimasto sulla carta. A Bologna e Milano invece le soluzioni identificate nel tempo sono pressoché le stesse e conicindono in entrambi i casi con l’ipotesi di area provinciale. Anche in questo caso le interpretazioni però sono diverse: a Bologna il dato sembra indicare una coerenza nel tempo nel dibattito e nella sperimentazione della città metropolitana; mentre a Milano la questione città metropolitana sembra essere

entrata nell’agenda politica delle amministrazioni pubbliche locali solo di recente.

Rispetto alle dimensioni dell’area, le soluzioni individuate spaziano da ipotesi di area urbana allargata (Bari, Firenze-Unione dei Comuni, Reggio Calabria-Comuni Area dello Stretto, Torino-Conferenza Metropolitana e Napoli-ipotesi area ristretta), a ipotesi di area provinciale (Bologna, Genova, Milano, Venezia) fino alle ipotesi di area sovra-provinciale (Firenze, Napoli e Venezia) e in un unico caso di area sovra-regionale (Reggio Calabria).

Si rileva che nei casi di Genova e Venezia le soluzioni individuate nel tempo non corrispondono in alcun modo al perimetro delimitato con provvedimento regionale (vedi tabella 1).

E ancora dal punto di vista della definizione dell’area metropolitana, è da sottolineare che nel caso di Reggio Calabria la soluzione individuata che va oltre i confini regionali attraversando il Mediterraneo e tracciando una linea di continuità lungo lo Stretto è la più innovativa almeno nelle intenzioni e nei disegni.

Rispetto alla tipologia della soluzione, si possono identificare due categorie, una prettamente istituzionale e una che si potrebbe definire di “governance metropolitana”.

La soluzione istituzionale prevalente che emerge è quella della sostituzione della Provincia con la Città metropolitana. Ed è la soluzione su cui comuni e province per la prima volta sembrano aver aperto un confronto costruttivo. Si tratta dei casi di Bologna, Genova, Milano, Napoli, Torino e Venezia con le soluzioni qui denominate “Grande Bologna”, “Grande Genova”, “Grande Milano”, “Grande Napoli”, “Grande Torino” e “Grande Venezia”, termini mutuati dalla *Grater London* e dalla *Grand Lyon* che ricorrono nelle citazioni e documentazioni degli amministratori locali. Ancora nell’ambito delle soluzioni istituzionali, emergono altre tre ipotesi che si discostano dalla precedente. Due di queste le ritroviamo a Firenze, a confermare che oggi è forse l’unico caso in Italia dove il conflitto interistituzionale Comune-Provincia rimane aperto e forte: l’Unione dei Comuni e la Provincia della Toscana Centrale; la terza la troviamo a Reggio Calabria con l’Area Metropolitana dello Stretto.

Le soluzioni di governance metropolitana si ritrovano nei casi di Bari, Bologna, Firenze, Reggio Calabria, Torino e Venezia e sono

rappresentate dalle associazioni “Metropoli Terra di Bari” e “Comuni Area dello Stretto”, dal Protocollo di Intesa per la promozione dell’Area Metropolitana Centro Veneta e dalle conferenze metropolitane di Bologna, Firenze-Prato-Pistoia e Torino.

È opportuno però rimarcare una distinzione. Le conferenze metropolitane di Bologna, Firenze e Torino e il piano strategico di Bari possono essere letti come sperimentazioni di fatto del governo del territorio metropolitano poiché innestano accordi intercomunali/interistituzionali per la programmazione e gestione di politiche metropolitane (in particolare sulla mobilità e trasporto, ciclo integrato dello smaltimento dei rifiuti, interventi socio-assistenziali, ecc): le intese formalizzate nei casi, invece, di Venezia e Reggio Calabria in realtà sono piuttosto volte a sostenere la Città metropolitana promuovendo e alimentando il dibattito sul territorio.

Se andiamo a leggere i risultati nel tempo, si evince chiaramente che oggi la soluzione di sostituzione della Provincia con la Città metropolitana prevale nettamente sulle altre soluzioni istituzionali e di governance. È evidente che questo è l’effetto del decreto “Salva Italia” dell’attuale Governo che dà il via alla razionalizzazione del sistema territoriale-istituzionale del Paese a partire dalla riorganizzazione delle province.

A prescindere dalle considerazioni sull’efficacia di tale soluzione, che comunque è strettamente connessa con il tema delle funzioni che saranno assegnate alle “nuove province”, che rimane il nodo fondamentale nella prospettiva che si sta delineando di una loro sostituzione in città metropolitane, è chiaro che tale soluzione si profila oggi come una risposta all’esigenza delle amministrazioni locali di procedere urgentemente alla riorganizzazione dell’assetto istituzionale delle province piuttosto che come il risultato di un processo di identificazione di una soluzione condivisa sul territorio di Città metropolitana.

In questa lettura, i casi di Firenze, Bari e Reggio Calabria, che presentano soluzioni, seppure molto diverse tra loro, comunque tutte autonome rispetto all’andamento generale, sembrano oggi indicare soluzioni metropolitane che emergono da un percorso di ricerca e riflessione da parte degli attori del territorio e dalla individuazione di una risposta condivisa nel tempo. Nei casi di Bari

e Firenze questa considerazione è confermata tra l'altro, lo vedremo di seguito, dal ruolo del piano strategico nella costruzione di una visione condivisa di Città metropolitana.

Un'ultima riflessione sui protagonisti del dibattito metropolitano porta ad osservare il ruolo delle Amministrazioni locali, sia comunali che provinciali.

Solo in due casi Venezia e Napoli le province sono state pressoché assenti e sono entrate ad occuparsi della città metropolitana solo di recente (a conferma di quanto appena detto sull'urgenza contingente di mettere in atto la riorganizzazione delle amministrazioni provinciali). Mentre in ben 5 casi, Bari, Bologna, Firenze, Torino e Venezia il piano strategico ha avuto un ruolo significativo e determinante non solo nel tenere alta l'attenzione sul tema città metropolitana ma anche nella costruzione di fatto della governance metropolitana.

### Il ruolo dell'amministrazione locale e del territorio

La Tabella 3 fotografa il livello di attenzione, impegno e investimento delle Amministrazioni locali (Comuni e Province) sul tema della Città metropolitana, misurato attraverso la presenza o meno di una specifica delega al Sindaco/Presidente di Provincia o Assessore alla città/area metropolitana.

Dalla lettura della tabella emerge che 5 Comuni delle nove città (Bari, Bologna, Milano, Torino e Venezia) prevedono una delega all'area metropolitana assegnata direttamente al Sindaco o ad un Assessore e nel caso di Venezia è stata costituita anche una Commissione consiliare speciale.

Anche le Province sono impegnate sul tema, in 5 casi su nove (Bologna, Firenze, Milano, Reggio Calabria e Venezia) è prevista una delega al Presidente o Assessore. E a confermare che oggi le province sono particolarmente interessate al tema città metropolitana si osserva che mentre in comune la delega è affidata prevalentemente ad un assessore, in provincia sono i presidenti ad occuparsene in prima persona.

Firenze e Reggio Calabria sono oggi le uniche città in cui le amministrazioni provinciali sembrano occuparsi della questione metropolitana più dei comuni capoluogo. Va sottolineato però che a Firenze, nonostante oggi sembri che non ci sia un inte-

Tabella 3 – Il ruolo dell'amministrazione locale e del territorio

Città	Comune	Provincia	Territorio
Bari	Assessorato area metropolitana	Nessuna delega	Patto territoriale dell'area metropolitana di Bari Patto per la pianificazione strategica Terra di Bari
Bologna	Sindaco con delega alla Città metropolitana Conferenza metropolitana	Presidente con delega al Governo Metropolitano	Accordo per la Conferenza Metropolitana Accordo per il Piano strategico Metropolitano
Firenze	Nessuna delega	Presidente Assessore Commissione Consiliare Speciale Città metropolitana	Patto per la Conferenza dei Sindaci e per la Conferenza di area vasta FI-Po-PT, protocolli di sottoscrizione per il piano strategico
Genova	Nessuna delega	Nessuna delega	
Milano	Assessorato area metropolitana	Presidente con delega alla Città metropolitana	Accordo di costituzione del Comitato promotore della città metropolitana di Milano
Napoli	Nessuna delega	Nessuna delega	Intesa per la costituzione di un comitato di coordinamento interistituzionale per l'area metropolitana e accordo sul piano strategico
Reggio Calabria	Nessuna delega	Assessorato con delega alle politiche di sviluppo dell'area metropolitana	Protocollo per lo sviluppo dell'area metropolitana dello stretto
Torino	Sindaco con delega alle politiche per l'area metropolitana Conferenza metropolitana	Nessuna delega	Protocollo di costituzione del Tavolo metropolitano e accordi sul piano strategico
Venezia	Assessorato con delega alla città metropolitana Commissione Consiliare Speciale Città metropolitana	Presidente con delega alla Provincia Metropolitana	Protocollo d'intesa per la promozione dell'area metropolitana centro veneta e accordi sul piano strategico

resse del comune sul tema, per un intero decennio nei mandati precedenti, la delega all'area metropolitana era stata prevista al Sindaco e a un assessore. Solo da qualche anno è chiaramente la Provincia protagonista assoluta del dibattito, avendo riattivato la Conferenza Metropolitana e lanciato la proposta della Provincia della Toscana Centrale.

Bologna, Milano e Venezia sembrano i contesti dove più di altri oggi emerge un interesse forte sul tema dello sviluppo della cit-

tà metropolitana, sono gli unici casi in cui entrambi gli enti locali coinvolti (Comune e Provincia) hanno previsto deleghe dedicate. Mentre Genova e Napoli sembrano trovarsi all'estremo opposto, i casi in cui l'interesse è più basso e l'impegno meno forte.

È infine interessante leggere l'ultimo indicatore, quello sul territorio. Con questo si è inteso provare a misurare la domanda di città metropolitana da parte degli *stakeholders*, di chi sul territorio lavora e opera, che abbiamo rilevato attraverso la presenza di

atti (patti, intese, protocolli, piani strategici, ecc) in cui istituzioni pubbliche e private, associazioni economiche e sociali sottolineano la necessità e l'urgenza di istituire la città metropolitana.

Emerge che a fronte di una discontinuità di impegno e di attenzione da parte delle istituzioni locali, il territorio ovunque chiede con forza la città metropolitana ed è capace di condividere ed esprimere tale richiesta.

## Il ruolo del Piano strategico

La Tabella 4 intende evidenziare il ruolo del Piano strategico come strumento di governance metropolitana nelle singole realtà oggetto di studio prendendo in considerazione 4 indicatori. Il primo, il più immediato, è la presenza di un piano strategico che sta ad indicare la consapevolezza e la volontà, indipendentemente dagli esiti, di avviare un percorso di governance di area vasta con la partecipazione allargata dei soggetti del territorio per condividere un'idea di futuro della Città e strategie e interventi necessari per realizzarla. Il secondo indicatore, la presenza di una struttura dedicata a gestire e sostenere il processo di pianificazione strategica, indica il grado di investimento sul processo di pianificazione in particolare da parte del comune promotore ma anche del territorio in generale. Il terzo indicatore è l'efficacia del piano intesa come capacità di costruire una visione condivisa di sviluppo della città che è qui rilevata dal numero e dalla tipologia dei soggetti che hanno aderito al piano strategico. Il quarto indicatore, infine, il ruolo del piano nel dibattito metropolitano, intende rilevare il livello di attenzione del piano strategico sulla questione metropolitana e la capacità di elaborare proposte.

Emerge subito un dato molto significativo. In tutti i contesti, c'è stato (Firenze), è in atto (Bari, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Torino e Venezia) o è in fase di avvio (Bologna) un processo di pianificazione strategica dove sono individuate strutture dedicate alla realizzazione, all'implementazione e monitoraggio del processo (assessorati ad hoc, uffici di piano e associazioni composte da istituzioni pubbliche e private). In 5 casi su nove è presente una delega specifica alla pianificazione strategica direttamente affidata al Sindaco (Bologna e Genova) o ad un assessorato (Bari, Torino

e Venezia). A Bari, Torino e a Venezia sono operative associazioni miste (composte da soci pubblici e privati) che si occupano del monitoraggio, implementazione, realizzazione e valutazione del Piano strategico, mentre a Firenze (Firenze Futura) lo è stata fino al 2009.

È opportuno specificare che il piano di Genova, per l'impostazione metodologica, le procedure adottate e la dimensione territoriale in cui si muove, non può considerarsi un piano strategico in senso stretto, nonostante sia costruito con logiche di partecipazione e di coinvolgimento del territorio ai processi decisionali tipiche di percorsi di pianificazione strategica.

Altro dato significativo è che tutti i piani strategici, di nuovo indipendentemente dalla capacità di realizzazione degli interventi

sulle cui ragioni non ci soffermeremo qui, sono processi in grado di costruire una visione condivisa dello sviluppo della città, sono cioè riusciti a riunire gli attori del territorio intorno a un progetto e un disegno di città.

In tutti i casi il Piano strategico sembra mantenere nel tempo alta l'attenzione sul tema della città metropolitana e della necessità di individuare una soluzione alla programmazione e gestione delle politiche metropolitane. In alcuni casi è poi proprio nell'ambito dei percorsi di pianificazione strategica che si elaborano proposte e soluzioni per l'identificazione territoriale dell'area e l'individuazione delle funzioni della città metropolitana. Sono questi sicuramente i casi di Firenze, Bari, Torino, Venezia e Bologna (almeno per come sembra configurarsi il

Tabella 4 - Il ruolo del Piano strategico

Città	Presenza Ps	Struttura dedicata al Ps	Efficacia Ps	Il ruolo del Ps nel dibattito metropolitano
Bari	"Piano strategico BA-2015 Metropoli Terra di Bari" (dal 2005 a oggi)	2 assessorati comunali e Ufficio di Piano Associazione Metropoli Terra di Bari	Alta	Alto
Bologna	"Piano strategico Metropolitano" su iniziativa di comune e provincia (dal 2012)	Sindaco Comitato promotore (Comune-Provincia e altri)	Alta	Alto
Firenze	"Piano strategico dell'area metropolitana fiorentina" (dal 2001 al 2009)	Assessorato comunale e Ufficio di piano Associazione Firenze Futura	Alta	Alto
Genova	"Piano strategico di Città" (dal 2002)	Sindaco e Ufficio di Piano	Media	Assente
Milano	"Progetto Strategico Provinciale Città di Città" (dal 2004 al 2009)	Assessorato provinciale e Ufficio di Piano	Media	Medio
Napoli	"Piano strategico della Città" (dal 2006)	Assessorato comunale e Ufficio di Piano	Media	Alta
Reggio Calabria	"Piano strategico Città di Reggio Calabria" (dal 2007)			
Torino	"Piano strategico per la promozione della città" (dal 2000)	Assessorato comunale e Ufficio di Piano Associazione Torino Internazionale	Alta	Alto
Venezia	"Piano strategico della Città" (dal 2004)	Assessorato e Ufficio di Piano Associazione Piano strategico di Venezia	Alta	Alta

percorso appena avviato).

È opportuno specificare che nel caso di Firenze, non solo la soluzione dell'Unione dei Comuni (elaborata dal Ps nel 2005), ma anche quella della Provincia della Toscana Centrale (presentata dalla Provincia nel 2009), può considerarsi un risultato del processo di pianificazione strategica, essendo una proposta condivisa dagli stessi attori sottoscrittori del piano strategico (compreso il Comune di Firenze) che, una volta chiusa l'associazione del Piano Firenze Futura, si spostano compatti nella riesumata Conferenza Metropolitana Firenze Prato Pistoia trasferendo e continuando il confronto e la riflessione sulla questione metropolitana. E infine, che tutti i piani (fa eccezione solo quello di Genova che si è visto non essere un "piano strategico doc") si muovono e programmano in una dimensione territoriale di area vasta e affrontano il tema della Città metropolitana o comunque della dimensione metropolitana del territorio e delle politiche. Non solo, dallo studio dei casi emerge che la pianificazione strategica ha assunto nel tempo una dimensione sempre più metropolitana, sia rispetto all'ambito di intervento sia rispetto ai contenuti della programmazione, ed ha rivestito un peso sempre più attivo nel dibattito metropolitano nei singoli contesti, prendendo posizione ed esplicitando un'esigenza territoriale forte.

Leggendo complessivamente tali risultati ne emerge una considerazione rilevante.

Sembra che a fronte di una difficoltà venticennale di dare risposta al tema del governo metropolitano, le città si siano comunque attrezzate attraverso l'avvio dei piani intesi come strumenti per accompagnare il governo di processi decisionali complessi che necessitano della cooperazione tra diversi soggetti e del coordinamento tra diversi settori di intervento in un ambito metropolitano dell'azione. E in questa direzione il caso di Bari sembra il più rilevante rappresentando oggi di fatto una soluzione di governance a tutti gli effetti dove la risposta alla questione metropolitana si sta sperimentando attraverso lo strumento di programmazione metropolitana del piano strategico.

Da questo punto di vista possiamo affermare che i piani strategici, oltre a facilitare la definizione di una delimitazione pretta-

mente territoriale delle aree di interesse, diventano un punto di riferimento rilevante anche per l'individuazione dei temi da trattare e delle modalità di gestione.

In questo senso la messa al centro del problema relativo alle materie e agli ambiti di competenza conferisce alla pianificazione strategica un ruolo di primo piano nel processo di transizione verso la città metropolitana. Oggi più che mai, nel momento in cui molte città sembrano muoversi verso una soluzione obbligata "Provincia-Città metropolitana" che potrebbe configurare una situazione debole (proprio per il fatto di essere in qualche modo imposta), un momento e luogo di raccordo delle politiche metropolitane e dei soggetti metropolitani sembrano essere più che mai necessari per poter realizzare una pianificazione sovra comunale/metropolitana in grado di favorire l'integrazione degli interventi e la cooperazione tra Comuni e tra Comuni e Provincia indispensabili per un effettivo ed efficace raccordo del territorio metropolitano.

Possiamo affermare che da questa indagine emerge che sarebbe auspicabile andare verso una soluzione mista "istituzionale e di governance" come sembra orientarsi in questo momento solo la città di Venezia che prevede la sostituzione della Provincia con la Città metropolitana e il Piano strategico come strumento/processo di programmazione e governo del territorio metropolitano (ddl disegno di legge del luglio 2011 per l'istituzione della città metropolitana di Venezia).



## Elenco delle norme nazionali

- Ordinamento delle province e dei comuni Legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni  
Ordinamento delle province e dei comuni con le modifiche apportate dalla Legge 3 agosto 1999 n. 265  
Art. 1, art. 16, art. 17, art. 18, art. 19, art. 20, art. 21
  - Testo Unico degli Enti Locali Decreto legislativo n. 267/2000  
Parte I Ordinamento istituzionale, Titolo II Soggetti Capo III – Aree Metropolitane
  - Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione"  
Art. 1, art. 3, art. 4, art. 5, art. 6
  - Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"  
Art. 2, art. 4, art. 7
  - Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"  
Art. 1, art. 2, art. 15, art. 23
  - Decreto legislativo 28 maggio, n. 85 "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42"  
Art. 2
  - Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, coordinato con la Legge di conversione 30 luglio 2010 n. 122 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"  
Art. 14, commi dal 28 al 31
  - Decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216 Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province.  
Art. 8
  - Schema di decreto del Presidente della Repubblica del 27 luglio 2011 Regolamento concernente la disciplina del procedimento di indizione e di svolgimento dei referendum sulle proposte di istituzione delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 23, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42. (Approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri).  
Art. 2 commi 1, art. 3, art. 5 comma 1, Art. 7 comma 1, Art. 12 commi 4 e 5.
  - Disegno di legge\*. Atto Camera dei Deputati n. 3118, 30 giugno 2010, Atto Senato s. 2259, 6 aprile 2011. "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati" (Carta delle Autonomie).  
Art. 3, art. 4.
- \*L'Atto è stato trasmesso al Senato della Repubblica il 2 luglio 2010 ed è attualmente in corso di esame.



a cura di Mario Piccinini

## Italia in viaggio: Bologna

### Bologna: straordinario porto terrestre\*

*“Bologna deve svolgere fino in fondo il suo ruolo di capoluogo e motore del sistema territoriale per portare la regione a una nuova competitività europea e globale.” (V. Merola)*

*Con il 1° Forum Metropolitano Bologna ha aperto ufficialmente i lavori, nel maggio 2012, per il Piano strategico Metropolitano che rappresenta lo strumento per iniziare un percorso di cambiamento sostenibile ed e per costruire la città metropolitana.*

*Un tema determinante per lo sviluppo metropolitano è quello delle infrastrutture per la mobilità pubblica.*

*Bologna è stata impegnata per molti anni in una lunga e inconcludente discussione sul trasporto pubblico.*

*L'unica eccezione è stato Il Servizio ferroviario metropolitano, con le sue otto linee ferroviarie*

*radiali che attraversano la città e collegano i comuni dell'area*

*metropolitana con Bologna, ma che deve essere completato assicurando una cadenza metropolitana per garantirne l'efficienza e la compatibilità rispetto al mezzo privato.*

Bologna è “una città speciale” alla ricerca di una visione del proprio futuro; nei prossimi 10-15 anni saranno in gioco “il rango e la reputazione che merita in regione e nel mondo”. Il Piano strategico Metropolitano sarà l'occasione per scegliere il meglio delle progettualità, attraverso il coinvolgimento di Enti, associazioni ed imprese. Non vi può tuttavia essere un piano strategico se non si definisce una nuova dimensione metropolitana di Bologna.

La costituzione della città metropolitana, coincidente con l'attuale confine provinciale, rappresenta la condizione necessaria per una federazione di Comuni che ottimizzi le risorse con una più ampia autonomia di entrate e di spese.

Trasporto pubblico: il fallimento della Metro-tramvia e del Cavis ha riaperto la questione della incapacità, da oltre venti anni, di progettare un sistema efficace di mobilità pubblica per Bologna.

Il Servizio ferroviario metropolitano, con la sua dimensione intercomunale può rappresentare la soluzione a questa *impasse* con le sue otto linee ferroviarie radiali che attraversano la città e collegano i comuni dell'area metropolitana con Bologna.

Le aree militari dismesse, situate nella città consolidata, rappresentano uno dei temi di rilievo per ampliare la città pubblica migliorando l'offerta di servizi e senza incidere sul consumo di suolo.

Bologna ha avviato il Progetto per una nuova pedonalità del centro città, che punta alla pedonalizzazione di 1/3 della superficie del centro storico e per il miglioramento della qualità urbana ed ambientale tramite politiche integrate della mobilità, della ri-

qualificazione degli spazi pubblici e della qualità ambientale.

Il Piano operativo comunale, centrato sulla riqualificazione delle aree produttive dismesse, ha come obiettivo la riduzione del consumo di suolo, il risparmio energetico e la riqualificazione dello spazio pubblico.

People mover: Un'altra modalità di trasporto è rappresentata dal *people mover*, un mezzo di trasporto monorotaia a navetta sopraelevato, per il collegamento tra la stazione ferroviaria centrale e l'aeroporto con una fermata intermedia nel nuovo insediamento del Lazzaretto, da realizzare con finanziamenti regionali e in *project financing*. Attualmente è stato completato il progetto esecutivo e l'opera risulta cantierabile.

Recentemente è stata avanzata, dal Presidente della Fiera di Bologna Duccio Campagnoli, la proposta di estendere il tracciato del *people mover* dalla stazione ferroviaria centrale alla Fiera utilizzando il tracciato del Servizio ferroviario metropolitano.

Tecnopolo: L'area della ex Manifattura Tabacchi, nel quadrante nord di Bologna e nelle immediate vicinanze del quartiere fieristico, verrà trasformato in polo scientifico, accogliendo enti fra i quali, Enea, l'Istituto Ortopedico Rizzoli, l'Università di Bologna. L'opera, per la quale è stato bandito un concorso internazionale, è stato aggiudicato allo studio tedesco GMP e sarà realizzato prevalentemente con fondi europei.

\* Definizione di Bologna data dal Frate Domenicano Erudito Leandro Alberti (Bologna 1479-1552)



Viaggio in Italia: Bologna

## Un'idea di città: Bologna

Mario Piccinini

Il Comune di Bologna, Sindaco Sergio Cofferati e Assessore all'Urbanistica Virginio Merola, nel luglio del 2008, ha approvato il Piano strutturale comunale (Psc) e ad aprile del 2009 il Regolamento urbanistico ed edilizio (Rue).

Bologna, dalle elezioni del 15 e 16 maggio 2011, ha un nuovo Sindaco, Virginio Merola, ed una nuova Giunta che si propongono traguardi ambiziosi, fra i quali l'attuazione del Piano strutturale comunale, in un momento non certo facile per l'economia. Patrizia Gabellini, dal 25 maggio 2011, è Assessore all'Urbanistica, Ambiente, Qualità urbana e Città Storica di Bologna, ed è stata consulente del piano che oggi si trova ad attuare.

### Un Piano strategico per Bologna Metropolitana

Ma prima di tutto bisogna fare un passo indietro e partire dal programma elettorale del Sindaco<sup>1</sup>. Un capitolo era dedicato a "Un Piano strategico per Bologna Metropolitana" per dare alla città "il rango e la reputazione che merita in regione e nel mondo."

L'unico quadro di riferimento "strategico" esistente è il Piano territoriale regionale (Ptr)<sup>2</sup>; nel quale sembra che nulla sia stato proposto per superare il policentrismo regionale che ha schiacciato Bologna alla pari degli altri capoluoghi di provincia, attribuendo a tutti le stesse opportunità per le quali oggi abbiamo, a livello regionale, tre fiere e tre aeroporti con un forte rischio di declassamento. Al di là dello slogan usato "una regione attraente", sembra che poco sia stato fatto per riaffermare la centralità di Bologna città metropolitana ed europea.

Attualmente con il 1° Forum, presieduto da Romano Prodi, sono stati aperti ufficialmente i lavori del Piano strategico Metropolitano che proseguiranno attraverso quattro tavoli tematici su: innovazione e sviluppo, ambiente, assetti urbani e mobilità, conoscenza, educazione e cultura, benessere e coesione sociale. Con queste modalità si svilupperà una riflessione collettiva sul futuro

della città che vedrà impegnati 275 fra Enti, associazioni ed imprese. I risultati del Piano, che ha un orizzonte temporale di dieci anni, sono attesi per la fine del 2012.

L'obiettivo generale è quello, citando le parole del Sindaco all'apertura del Forum, di "fare di questa area urbana un posto attrattivo per i cittadini del mondo."

Un aspetto sicuramente importante è che non vi può essere un piano strategico se non si definisce una nuova dimensione metropolitana di Bologna.

Nel Programma del Sindaco, oltre al Piano strategico, viene indicata la Città metropolitana, la cui dimensione è quella del vecchio confine provinciale, dando per scontata la dimensione provinciale dell'area metropolitana, per la quale occorre "avviare la fase costituente [...], condividendo con gli altri Comuni, con la Provincia e la Regione un percorso attuativo che porti in tempi certi alla sua attivazione, a partire dalla ridefinizione dei Comuni e delle Municipalità, condividendo l'obiettivo di abolire la Provincia." L'obiettivo è quello di una federazione di Comuni per ottimizzare le risorse e spendere meno per i servizi. La costituzione della Città metropolitana consentirà "una più ampia autonomia di entrate e di spese" e dovrà essere comunque sottoposta a referendum, per poi eleggere i nuovi organi metropolitani entro il 2014. Ad oggi però questo percorso di costruzione non è ancora iniziato<sup>3</sup>.

### La qualità dello spazio urbano

Fra i temi enunciati nel Programma del Sindaco vi sono anche la tutela e la qualità dello spazio pubblico ed una nuova bellezza urbana.

"Una nuova attenzione allo spazio pubblico, all'arredo e ai percorsi urbani"[...] "la riqualificazione e la cura di strade, piazze e spazi verdi", la valorizzazione dell'identità dello spazio pubblico. Questo percorso di riqualificazione è già stato avviato dall'amministrazione precedente con la risistemazione di Piazza Verdi in zona universitaria, con la riprogettazione di Piazza Minghetti e della contigua Piazza del Francia e con la pedonalizzazione e la ripavimentazione di Via De' Pepoli.

Attualmente sono stati presentati e discussi nei Quartieri i contenuti di un Progetto per una nuova pedonalità del centro città, che punta alla pedonalizzazione di 132 ettari sui 400 dell'intero centro città, pari al 32% circa.

### Mobilità ed infrastrutture

Bologna è ormai impigliata da molti anni in una discussione sul trasporto pubblico.

All'inizio, Sindaco Walter Vitali, a livello urbano, era stato progettato un sistema integrato con il Servizio ferroviario metropolitano (Sfm), realizzando una notevole sinergia nel sistema di trasporto: una tramvia di superficie lungo le linee forti del trasporto pubblico urbano (San Lazzaro-centro-Borgo Panigale e centro-Corticella), con i filobus per le linee meno forti e con un piccolo *people mover* tra la fermata "Sfm Aeroporto" e il Terminal aeroportuale, distante 1 km circa.



Piazza Verdi



Via De' Pepoli



Piazza Cavour



Piazza Minghetti



Porta Europa

Era un sistema funzionale e relativamente economico di collegamento tra i poli importanti della città. Per arrivare all'Aeroporto non sarebbe stato necessario creare un altro sistema, con i relativi costi di costruzione e gestione, ma bastava integrare la fermata con un semplice *people mover* a fune, collegato direttamente alla banchine del treno, avanti e indietro per 1 Km, come ormai si è abituati a trovare in molti aeroporti del mondo.

Il sindaco Giorgio Guazzaloca, succeduto a Walter Vitali, ha sostituito il tram e i relativi finanziamenti nella linea forte (S.Lazzaro-centro-Stazione, Centrale-Borgo, Panigale,

circa 19 km), con un mezzo debole, il Civis, un filobus vincolato guidato da un lettore ottico (di una riga sull'asfalto), con una capacità uguale a quella dei mezzi esistenti, nelle linee deboli, per la Fiera (Fiera-centro-collina-Staveco) e l'Aeroporto (Stazione Centrale-Aeroporto), con un mezzo forte, il metrò con le linee 1 e 2.

Questo mezzo non ha risposto alle attese sotto l'aspetto tecnico, ed ora è oggetto di un contenzioso tra Amministrazione comunale e la Società che lo produce.

Ha poi proseguito la giunta Cofferati, trasformando il metrò in metrotramvia: un sistema di trasporto pubblico su rotaia che

avrebbe dovuto collegare la periferia ovest sulla via Emilia con il quartiere fieristico a nord, lungo un tracciato di circa 8 Km, passando per l'Ospedale Maggiore, il centro storico e la stazione ferroviaria centrale; la tratta tra Borgo Panigale e l'Ospedale Maggiore in superficie, mentre la rimanente parte (circa 6,5 Km) in galleria.

Era inoltre prevista la sostituzione della linea 2 della metrotramvia con un *people mover*, un mezzo di trasporto monorotaia a navetta sovrelevato, per il collegamento tra la stazione ferroviaria centrale e l'aeroporto con fermata intermedia nel nuovo insediamento del Lazzaretto. Questa modalità di

trasporto, da realizzare in parte con finanziamenti regionali e il resto con *project financing*, è stata oggetto di critiche che riguardano l'aumento del costo dell'opera ed il suo sottodimensionamento. Secondo i critici il sistema non garantirebbe la sostenibilità economica dell'investimento. Attualmente è stato approvato il progetto esecutivo e l'opera risulterebbe cantierabile. Si sta cercando una Società disposta a farsi carico delle spese di gestione, delle rate del mutuo e di ampliamento del sistema con nuovi veicoli e vie di corsa, se necessari, e si sta aspettando il Piano economico e finanziario.

Al metrò, nel frattempo, si è rinunciato per l'insostenibilità del progetto per una città della dimensione di Bologna, inoltre il patto di stabilità impedisce al Comune di sostenere la propria quota.

Il fallimento della Metro-tramvia e del Civis ha riaperto la questione della incapacità, da oltre venti anni, di progettare un sistema efficace di mobilità pubblica per Bologna.

Tutto questo succede perché in Italia, per finanziare le infrastrutture, non è richiesta una seria, e codificata, analisi costi-benefici, certificata da un Ente esterno e indipendente, che è invece obbligatoria, ad esempio, in Germania, senza la quale non è possibile ottenere finanziamenti pubblici. Attualmente si sta cercando di recuperare le risorse destinate dal Cipe alla Metro-tramvia per il completamento del Sfm, rendendolo competitivo rispetto al mezzo privato, e per realizzare una rete di filobus.

### **Il Sistema Ferroviario Metropolitano (Sfm)**

L'unico sistema di mobilità pubblica di area vasta esistente, escludendo la rete dei bus e il filobus, è il Servizio ferroviario metropolitano<sup>4</sup> che, con le sue otto linee ferroviarie radiali che attraversano la città e collegano i comuni dell'area metropolitana con Bologna, rappresenta la risposta su cui puntare per garantire una mobilità pubblica sostenibile capace di servire l'87% dei residenti della Provincia. Ad oggi risultano da completare le stazioni urbane e deve ancora essere assicurata una cadenza metropolitana per garantirne l'efficienza e la competitività rispetto al mezzo privato. Per ottenere questo risultato è necessario potenziare il materiale rotabile.

### **Le aree militari e la città pubblica**

Le aree militari dismesse rappresentano uno dei temi più rilevanti per l'attuazione della città pubblica ampliando l'offerta di servizi e senza incidere sul consumo di suolo<sup>5</sup>.

Poter disporre delle aree demaniali a basso costo o a costo zero rappresenta una opportunità per la città. Tra le aree più significative vi è quella dei Prati di Caprara da destinare, oltre alle previsioni di edilizia abitativa privata e pubblica, alle funzioni commerciali, dell'artigianato di servizio e alla realizzazione di un grande parco pubblico urbano tra il centro storico ed il Parco lungo il fiume Reno con la realizzazione di servizi, impianti sportivi e parcheggi a servizio del quartiere ed in prossimità alla fermata del Sfm.

Un'altra area strategica è la Ex-Steveco, un'area posta sui viali di Circonvallazione a sud, a ridosso della collina, con una superficie di circa 10 ettari. La proposta avanzata dal Sindaco è quella di destinare l'area alla realizzazione di strutture universitarie, prevedendo lo spostamento della Facoltà di Lettere e Filosofia, del Collegio Superiore dell'Alma Mater e del Centro Interfacoltà linguistica realizzando una struttura di eccellenza per studenti e ricercatori. È previsto inoltre un parco urbano di connessione fra la città e la collina e parcheggi pubblici. Sembra opportuno segnalare che su questa area c'è stata una esperienza autogestita di partecipazione con i cittadini che ha visto emergere la proposta di destinare l'area a verde e servizi. In adiacenza all'area ex-Steveco c'è la Caserma San Mamolo e la chiesa SS. Annunziata con l'annesso convento, per la quale è previsto un intervento di riqualificazione e restauro di uno degli esempi più pregevoli di architettura religiosa della città per la nuova sede cittadina delle strutture decentrate del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali.

### **La città della collina**

La Città della Collina<sup>6</sup>, è una delle sette città, ovvero delle sette strategie di riqualificazione previste dal Psc, che prevede la ricostruzione di "un sistema di connessioni e nodi (corridoi, sentieri, stazioni, parcheggi) che diversifichi e qualifichi l'accessibilità urbana e metropolitana."

Attualmente la collina di Bologna non è raggiungibile con un percorso "a passeggio" dalla città. La politica urbanistica, a

differenza di altre città, ha salvaguardato integralmente la collina a partire dagli anni '60, ma non ha affrontato il problema della integrazione della città con il contesto collinare. Un'occasione per risolvere questo stato di fatto è data dalla sistemazione dell'area militare dell'Ex-Steveco tra le porte San Mamolo e Castiglione che risulta adiacente al complesso della chiesa di San Michele in Bosco, balcone panoramico rivolto verso la città, il cui parco è stato di recente oggetto di risistemazione. La riqualificazione dell'area, specie se verrà prevista almeno in parte la destinazione a verde pubblico, potrebbe permettere l'integrazione della città con la collina ed il sistema dei parchi collinari.

### **Il Piano operativo comunale (Poc)**

Recentemente è stato approvato dal Consiglio comunale il Programma per la riqualificazione urbana da attuarsi tramite variante al Piano operativo comunale<sup>7</sup>.

Le finalità e gli obiettivi del Programma sono i seguenti:

- incentivare il recupero e la riqualificazione urbana finalizzati al contenimento del consumo di suolo, alla riduzione dell'impermeabilizzazione ed al risparmio energetico;
- promuovere la rigenerazione delle aree con immobili dismessi;
- indirizzare l'intervento dei privati verso la riqualificazione dello spazio pubblico.

Il Programma, diretto in particolare ad attivare gli interventi che eccedono i limiti stabiliti dal Rue per la riqualificazione, potrà comprendere interventi di ristrutturazione, sostituzione ed eventuale trasferimento dei volumi degli immobili compresi in un medesimo progetto unitario.

L'elemento di novità è quello di realizzare un Poc senza prevedere l'inserimento di nuove aree di espansione.

1. Bologna 2011-2021, I Migliori anni della nostra vita, Programma di Virginio Merola - Bologna 2011-2021.  
2. Piano territoriale regionale dell'Emilia Romagna, Una regione attraente, L'Emilia Romagna nel mondo che cambia, Volume 1, vedi Cap. 8 La Regione Sistema, Città metropolitana e ruolo di Bologna, a

pag. 38. Il Ptr dell'Emilia Romagna è stato approvato dall'Assemblea legislativa con delibera n. 276 del 3 febbraio 2010, ai sensi della Lr 20 del 23 marzo 2000 modificata dalla Lr 6 del 6 luglio 2009.

3. La legge sul federalismo fiscale, approvata nel 2009 (Legge n. 42 /2009), delega il Governo ad emanare un decreto legislativo con il quale si assicura alla città metropolitana una maggiore autonomia di entrate e di spese.
4. La rete del Sfm si sviluppa per 350 km., la cadenza dei convogli è di 30 minuti e di 15 minuti nell'area centrale. Il Sfm comprende 87 stazioni di cui 16 nel centro di Bologna di cui 7 nuove.
5. Le aree militari di proprietà dello Stato, messe in gioco da un Protocollo d'intesa firmato nel 2009, sono 19. Queste aree sono state oggetto di un Programma unitario di valorizzazione (Puv). È stato sviluppato successivamente uno studio di fattibilità (composto dal Quadro generale di Intervento e dalle Linee Guida della Valorizzazione), i cui esiti sono stati recepiti nel Psc, tramite le indicazioni relative alla trasformazione ed alla valorizzazione degli immobili oggetto del Puv. Con l'Intesa istituzionale fra Demanio e Comune di Bologna il Comune "si impegna a recepire integralmente gli esiti dello studio di fattibilità nella propria strumentazione urbanistica predisponendo a tale fine apposito Piano operativo comunale (Poc) da approvarsi definitivamente entro 15 mesi dalla sottoscrizione dell'intesa". A seguito di un Accordo integrativo firmato nel 2010, l'Agenzia del Demanio ha proceduto alla attivazione di procedure per l'alienazione di un primo gruppo di nove beni, sette dei quali sono stati venduti per realizzarvi le previsioni della pianificazione comunale; successivamente verranno definite le modalità di valorizzazione degli altri beni, tra i quali la caserma ex Staveco, che il Comune ha chiesto di potere acquistare a fronte della valorizzazione di tutti gli altri immobili.
6. Piano strutturale comunale, Relazione illustrativa, parte 2, Figure della ristrutturazione, prevede sette città: la città della Ferrovia, la città della Tangenziale, la città della Collina, la città del Reno, la città del Savena, la città della via Emilia Ponente, la città della via Emilia Levante. "Le sette città, incardinate le une nelle altre, ma distinguibili per storie, caratteri esistenti e strategie future, identificano altrettante catene di spazi, costruiti e aperti, dove prevalgono alcune popolazioni e pratiche sociali, dove cambia il modo di abitare. In queste differenze si riconosce la ricchezza della città contemporanea e nella loro progettazione si misura l'utilità di un Piano strutturale che non coinvolge in maniera uniforme il territorio, ma concentra e diversifica gli interventi".
7. L'avviso Pubblico per la presentazione di manifestazioni di interesse agli interventi da comprendere nel "Programma di riqualificazione urbana", preordinato a variante al Piano operativo comunale, (O.d.G n. 135/2012) è stato approvato dal Consiglio Comunale il 23/03/2012.

## Tre domande al Sindaco di Bologna Virginio Merola

Mario Piccinini

**M.P.** Bologna, con il 1° Forum Metropolitano, presieduto da Romano Prodi, ha aperto ufficialmente i lavori per il Piano strategico Metropolitano, per dare alla città, "il rango e la reputazione che merita in regione e nel mondo", secondo quanto era scritto nel Programma elettorale del Sindaco. **Che cosa significa questo per il futuro di Bologna?**

**V.M.** Bologna deve svolgere fino in fondo il suo ruolo di capoluogo e motore del sistema territoriale per portare la regione a una nuova competitività europea e globale. Per riuscirci, dovrà riprogettare la propria centralità guardando ai prossimi trent'anni e realizzando il cambiamento a partire da una forte innovazione istituzionale. La crisi che stiamo vivendo ci costringe a definire bene le priorità, dopo un lungo periodo di forte condizionamento. Per questo occorre dettagliare un'agenda di investimenti e innovazioni strutturali che valorizzi lo spirito e le potenzialità del territorio bolognese, ne assecondi le caratteristiche di crocevia di importanti quadranti sovraregionali (Nord Est Italia, corridoio Adriatico, Mediterraneo), tenendo conto dei limiti attuali di capacità e infrastrutturali e nel rispetto dell'ambiente. La nostra vocazione, e la ragione per cui il tessuto economico bolognese ha retto alla crisi, non è competere al ribasso sul costo del lavoro, ma mantenere la *leadership* sulle competenze e sui prodotti di alto livello, investendo oltre che sul terziario avanzato, anche su una vocazione industriale con forte propensione all'*export*, basata sulle eccellenze nei diversi campi della ricerca e dell'innovazione. Fra le aree con un potenziale ancora largamente inespresso e che tanto possono dare alla città anche sul piano economico ed occupazionale vi sono quella della cultura, della scienza e della creatività, i diversi segmenti dell'economia verde e dell'agricoltura urbana, il settore della salute, lo sport, i turismi, l'innovazione tecnologica, che non a caso hanno nel Piano strategico metropolitano una particolare attenzione.

**M.P.** I lavori del Psm si svolgeranno attraverso quattro tavoli tematici su: innovazione e sviluppo, ambiente, assetti urbani e mo-

bilità, conoscenza, educazione e cultura e benessere e coesione sociale. Entro il 2012 svolgerà una riflessione collettiva sul futuro della città che coinvolgerà Associazioni, Enti ed imprese. L'obiettivo generale è quello, citando le parole del Sindaco all'apertura del Forum, di "fare di questa area urbana un posto attrattivo per i cittadini del mondo". **Quali sono le aspettative?**

**V.M.** Le aspettative sono alte. Con il Piano strategico metropolitano la società bolognese vuole iniziare un percorso di cambiamento sostenibile per migliorare la qualità della vita della comunità, rispondendo alle esigenze di tutti i suoi componenti: le generazioni presenti e future, le persone che hanno un lavoro e i cittadini disagiati e svantaggiati, coloro che sono nati nel nostro Paese e quelli che sono venuti da altri territori. Questo progetto di cambiamento vuole essere anche un modo di affermare il contributo e la proiezione di Bologna, in Italia, in Europa e nel mondo. La presenza, non più di emergenza, ma strutturale, di immigrati anche di seconda e terza generazione richiede di qualificare ulteriormente la coesione e l'inclusione in termini di nuovo "amalgama", sia per una più ricca crescita di ogni persona che qui abita sia per un impiego sapiente e lungimirante di tutte le risorse umane disponibili, nella varietà delle competenze e delle vocazioni, nelle attività economico-produttive, con particolare riferimento alle nostre specialità. I sorprendenti cambiamenti complessivi registrabili nella nostra cultura, anche per effetto della globalizzazione e degli andamenti demografici, sollecitano una particolare cura nella custodia e nel sostegno delle relazioni intergenerazionali, per trasmettere ragioni di vita e di speranza, saperi e competenze, gratuità e solidarietà, perché il futuro deve poter crescere dalle radici e arricchirsi di innesti.

**M.P.** Un aspetto sicuramente importante è che non vi può essere un piano strategico se non si definisce una nuova dimensione metropolitana di Bologna. Nel Programma del Sindaco, oltre al Piano strategico, viene indicata la Città metropolitana, la cui dimensione è quella provinciale, per la quale occorre, "avviare la fase costituente [...], condividendo con gli altri Comuni, con la Provincia e la Regione un percorso attuativo che porti in tempi certi alla sua attivazione, a partire

dalla ridefinizione dei Comuni e delle Municipalità, condividendo l'obiettivo di abolire la Provincia."

### **Come si intreccia il percorso per la Città metropolitana con il Psm?**

**V.M.** Il Piano strategico metropolitano è lo strumento che intendiamo utilizzare per costruire la Città metropolitana. Il nostro grande progetto è quindi Bologna metropolitana: una piattaforma urbana al centro della rete regionale, motore e polo attrattivo, sistema efficiente, competitivo ed ecologico, in grado di recuperare un rango su scala nazionale e internazionale. Come abbiamo già iniziato a fare con il primo Forum e i tavoli tematici del Psm, le linee di sviluppo territoriale saranno condivise e realizzate con il contributo delle forze sociali e produttive della città, con le istituzioni ed i cittadini. Ai sindaci della nostra area metropolitana ho rivolto il mio primo pensiero durante il Forum di presentazione del Psm. Ho detto loro: "alleiamoci, per uscire dai nostri confini municipali e anche dai nostri confini mentali". Siamo infatti noi sindaci che dobbiamo prendere per mano le nostre comunità, per renderle solidali e competitive. Siamo noi sindaci che dobbiamo essere capaci di raccontare al mondo quello che siamo, e soprattutto quello che vogliamo diventare. Il Piano strategico ambisce a che non via sia più conflitto tra le nostre attitudini. Non si tratta più di dividerci tra chi ha una missione puramente solidale ed una puramente competitiva, questa dicotomia alla lunga ci sta fregando. Dobbiamo dunque andare oltre i confini, cioè accedere al meglio dei talenti internazionali, mettendoli in contatto e in simbiosi con i nostri. Per fare di questa area urbana un porto attrattivo per i cittadini del mondo. Questo non solo è possibile, è indispensabile. Dobbiamo essere competitivi per attrarre il merito e gli investimenti ovunque essi si presentino, e questo è un obbligo per noi. Dobbiamo al contempo essere solidali, nel sostenere chi è il migliore quando gli altri non lo fanno, questo è un dovere.

## **Intervista a Patrizia Gabellini, Assessore all'Urbanistica di Bologna**

Mario Piccinini

**M.P.** Bologna dopo le elezioni del 15-16 maggio 2011 ha un nuovo Sindaco ed una nuova Giunta che si propone traguardi ambiziosi. Uno di questi temi è l'attuazione del Piano strutturale comunale attraverso il Piano operativo comunale (Poc) per il quale ha predisposto un bando per la manifestazione di interesse.

Il Comune di Bologna nel luglio del 2008 ha approvato il Piano strutturale comunale (Psc) e ad aprile del 2009 il Regolamento urbanistico ed edilizio (Rue). Di quel Piano sei stata consulente, ora ti trovi ad attuarlo come assessore all'urbanistica.

### **Quale è l'idea di città che l'amministrazione porta avanti ?**

**P.G.** Il Piano strutturale ha proposto un'idea di città metropolitana quando ha costruito una diversa immagine di Bologna: non città con una periferia, bensì città di città, ovvero territorio urbano diversamente articolato per forme insediative, attività, popolazioni insediate e pratiche d'uso. Le 7 città di Bologna non erano un orpello o una trovata comunicativa, bensì la presa d'atto di un territorio aperto dove la città capoluogo si integra con altri centri contermini configurando una diversa formazione urbana. Richiamo questa immagine strategica perché consente di riflettere attorno ad alcuni cambiamenti nella percezione di Bologna che si accompagnano ad una crisi economica e sociale per molti versi inaspettata e ad una crisi ambientale ormai palese anche agli occhi degli osservatori più distratti.

Ci sono diversi ostacoli all'introduzione di un'immagine di Bologna come "città di città", benché essa sia apparsa immediatamente una ragionevole sintesi delle realtà e dinamiche in atto. Gli ostacoli maggiori riguardano, da un lato, la persistenza di un'idea di piano urbanistico come destinazione d'uso (vincoli e opportunità di edificazione) e non anche come prospezione futura, dall'altro il ripiegamento sul centro storico avvenuto negli anni difficili dell'amministrazione della città. Quest'ultimo spiega difficoltà e priorità di questo primo anno di lavoro della nuova amministrazione. Bolo-

gna è stata classificata come "area metropolitana in fieri", ma questo divenire che cambia economia, società, politica e cultura e comporta diverse prospettive, fatica a compiersi. Bologna, infatti, batte il passo su una dimensione di medio-grande città ricca, e forse anche per questo non riesce con convinzione a proporsi come capoluogo di regione, con un rango e un ruolo qualitativamente diverso in una regione policentrica. Rimanendo entro una prospettiva tradizionale di città, subisce i cambiamenti prodotti dall'inserimento in una rete ampia di relazioni che porta giornalmente ad un raddoppio della popolazione presente e, soprattutto, ad una miscela molto composita della popolazione temporanea, con effetti eclatanti nel cuore urbano. A Bologna, poi, il centro è una città di 400 ettari, con circa 54.000 abitanti residenti e 83.000 presenti giornalmente, fortemente delimitata dai viali di circonvallazione. Una forma e una dinamica che per molti coincidono tout court con Bologna, per cui il resto è "periferia", una presenza senza propri connotati. Da questa immagine resistente di Bologna occorre partire per capire che, se nulla si obietta alle 4 Città metropolitane (Tangenziale, Reno, Savena, Collina), di fatto non segue una loro convinta realizzazione. Per capire come non abbia agito l'idea di due Città della Via Emilia (i viali restano una cintura che taglia Bologna dal resto, la periferia appunto) e come quella della Città della ferrovia non sia ancora un'immagine fertile, perché non concepita come espressione di una nuova formazione, complessa e dinamica, che cambierà in modo radicale Bologna, ancorché in tempi medio-lunghi. Una lunga premessa per dire che l'idea di città presente nel Psc non è cambiata, ma semmai, proprio perché offuscata, va riproposta perché in grado di adattarsi e di proiettarsi nel futuro, confrontandosi con le diverse emergenze ambientali (l'articolazione consente di dare risposte contestuali alle questioni energetiche, alla gestione delle acque e dei rifiuti, per esempio). Lavoro all'interno dell'amministrazione affinché non si perda una sola occasione per inverare le strategie che possono dare volto e riconoscibilità alla città metropolitana e lavoro sul "centro" storico confidando nel superamento dell'attuale, evidente crisi, per riprendere un discorso più ampio sulla "città" storica e la via Emilia. Considero cruciale la parte ampia del

territorio metropolitano che si organizza attorno alla ferrovia (nazionale, regionale, metropolitana) e alla tangenziale, dove insistono le principali trasformazioni, in essere e in programma.

**M.P.** “No alla cementificazione, sì agli spazi verdi”, è il titolo di un capitolo del programma del Sindaco. Riqualficazione del tessuto urbanistico, limitazione del consumo di suolo sono alcuni degli indirizzi del Piano strutturale comunale.

#### **Come si attueranno questi indirizzi?**

**P.G.** L'atto che meglio esplicita questo orientamento è il Programma di qualificazione diffusa, un Piano operativo specifico lanciato per convogliare gli interventi all'interno del Territorio urbano strutturato, in particolare degli Ambiti storici, consolidati e di qualificazione diffusa. In questa ampia parte del territorio comunale l'attuazione del Psc è affidata al Regolamento urbanistico edilizio, ma con limiti dimensionali pensati per interventi edilizi (2.500 mq di Su o 7.000 di mc negli ambiti misti e 15.000 mc in quelli specializzati) e che impediscono di fatto operazioni di recupero microubanistico, inducendo lo smembramento delle trasformazioni con risultati insoddisfacenti per la qualità e, soprattutto, per la possibilità di migliorare le dotazioni di servizi e attrezzature pubbliche. Applicando le regole degli strumenti urbanistici vigenti (ciò che distingue questo programma da quelli noti di Riqualficazione urbana), con la sola eccezione del limite dimensionale stabilito dal Rue, e assumendo come riferimento per la valutazione delle proposte le Situazioni che, nel Psc, hanno raccolto e messo a sistema i bisogni legati al miglioramento dello spazio pubblico nelle sue diverse articolazioni (percorsi, parcheggi, spazi verdi e piazze, servizi...), questo Poc si propone di favorire il recupero e la riqualficazione senza investire nuovi suoli e con la realizzazione di ambienti ad elevate prestazioni dal punto di vista energetico, della sicurezza e della permeabilità dei suoli. La contemporanea predisposizione e discussione del Piano d'azione per l'energia sostenibile (stilato secondo le indicazioni dell'Unione europea per i comuni aderenti al Patto dei Sindaci) fornisce un utile riferimento per le azioni in campo energetico.

La scelta di questo percorso, oltre a dare seguito al programma del Sindaco e agli indirizzi del Psc, cerca di intercettare questa fase del mercato immobiliare, laddove il difficile accesso al credito e l'incertezza rendono estremamente prudenti gli investimenti e le grandi operazioni procedono a fatica lasciando per anni situazioni irrisolte. La taglia degli interventi consentiti da questo Poc, entro un territorio già strutturato, può essere una interessante alternativa. Proprio l'incertezza e le difficoltà del momento, che vanno di pari passo con processi di mutamento della città, hanno suggerito la procedura seguita: ad un bando per la manifestazione di interesse seguirà un percorso strutturato sul piano tecnico e amministrativo, con il coinvolgimento dei Quartieri e il confronto con i proponenti, allo scopo di tradurre le proposte in progetti definitivi da includere nel Poc, preferibilmente con valore di Piani attuativi.

**M.P.** Negli ultimi anni si sono diffuse forme di disagio sociale a partire dal territorio.

#### **Che cosa sta succedendo nei territori e nelle città?**

**P.G.** Il rimescolamento della popolazione per processi migratori e uso allargato del territorio (migranti aggiunti ad abitanti temporanei come uomini d'affari e fruitori di servizi) ha rotto antichi equilibri. L'impoverimento che ha colpito ampie fasce della popolazione ha fatto recentemente la sua parte. Parliamo di processi che si sono manifestati prima nelle aree metropolitane maggiori e che hanno progressivamente investito quelle minori, come Bologna, e anche città di diversa dimensione in maniera abbastanza diffusa nel paese. A Bologna le manifestazioni più evidenti di disagio si riscontrano nel centro, nelle tante aree verdi che costituiscono il tratto distintivo della Bologna moderna, nelle aree dismesse -militari, ferroviarie e industriali. Sempre a macchia di leopardo. Per affrontare il disagio occorrono politiche integrate e opportunamente adattate, che per dare i loro frutti richiedono tempo e persistenza. Il Piano della pedonalità per il centro, un tipico piano integrato, può essere letto anche da questo punto di vista, in quanto riduzione dell'inquinamento atmosferico e sonoro, pulizia e decoro, riqualficazione e valorizzazione di

spazi pubblici sono condizioni necessarie per contenere il disagio.

**M.P.** Il Regolamento urbanistico ed edilizio regola le trasformazioni della città esistente.

Italia Nostra recentemente ha dichiarato che “la città storica si sta dissolvendo e il Rue (approvato nel 2009) dall'Amministrazione comunale...legalizza questo delitto”.

#### **Il Rue, che regola gli interventi nella città consolidata, garantisce l'integrità della città storica?**

**P.G.** Ci sono affermazioni che hanno prevalentemente lo scopo di provocare un confronto (o uno scontro): considero così quella di Italia Nostra, perché il Rue è uno strumento che ha allargato le tutele al patrimonio di interesse documentale e al moderno e che, per la prima volta, ha considerato il valore dello spazio aperto e della morfologia. Ha però abbandonato la classificazione tipologica dimostratasi via via incapace di suggerire regole efficaci e ha riconosciuto diritto di cittadinanza all'architettura contemporanea. Penso siano queste nuove opzioni di fondo a motivare una presa di posizione che appare tanto forte quanto contraddetta dai fatti. Pochi episodi, il cui numero si riduce a quello delle dita di una mano, hanno fatto discutere. La revisione del Rue che abbiamo in corso, e che tiene conto del lavoro di consultazione condotto nel periodo del Commissario, porterà ad alcuni aggiustamenti dell'articolo 57, ma allo scopo di rendere più chiari presupposti e obiettivi, non di negarli.

**M.P.** Nel giugno del 1984, sindaco Renzo Imbeni, viene indetto il referendum per la chiusura del centro storico alle auto, circa il 70% (69,9%) dei votanti vota a favore.

Oggi, con il Progetto per una nuova pedonalità del centro di Bologna, si propone la chiusura alle auto, la pedonalizzazione del 32% della superficie del centro città e la sua riqualficazione, avviando un percorso di partecipazione con le associazioni ed i cittadini.

La riqualficazione, la cura delle strade, piazze e spazi verdi sono parte di quel piano per valorizzare l'identità e la qualità dello spazio pubblico.

**Quali sono le prospettive, le proposte e le attese dell'Amministrazione comunale e quali quelle dei cittadini e delle associazioni?**

**P.G.** Il Piano risponde ad una larga e convincente domanda, che ha avuto modo di esprimersi nel referendum e di confermarsi nei recenti sondaggi. Attraverso il lungo (4 mesi) e articolato percorso di discussione (nei Quartieri, con le Associazioni e i tanti portatori di interesse) abbiamo registrato una generale condivisione delle politiche connesse (sui rifiuti, i bagni pubblici, la riqualificazione degli spazi pubblici, la valorizzazione dei distretti), considerate però non sostanziali e indivisibili. Gli oppositori del Piano hanno isolato gli aspetti legati alla mobilità e ne hanno considerato i possibili effetti solo in relazione ad alcuni settori economici. In questa reazione mi sembra siano prevalse la preoccupazione per il nuovo e la difficoltà a stabilire un nesso tra i vantaggi di settori come commercio e turismo e il rilancio del centro nel suo insieme, di cui la pedonalità (e non la sola pedonalizzazione) è presupposto. Se da un lato si riconoscono le potenzialità dello sviluppo turistico, dall'altro non si considerano i diversi fattori di successo, in particolare una diffusa qualità non riducibile ad alcune "isole" pedonali e all'arredo, che costituisce condizione necessaria per rinnovare l'immagine della città. Poiché ormai sono tante le esperienze già fatte, simili a quella che si sta avviando a Bologna, possiamo considerare acquisita la resistenza iniziale di alcune componenti (l'Associazione dei commercianti ha presentato un suo progetto che, fissando alcune pre-condizioni, rinvia al prossimo decennio l'operazione) e la processualità di una trasformazione che, proprio perché profonda e capace di incidere sul volto e le pratiche d'uso della città, richiede tempo e aggiustamenti.

**M.P.** L'attuazione di nuove modalità del trasporto pubblico è un tema particolarmente sentito dai cittadini dopo le estenuanti e non ancora concluse vicende relative al *Civis*, al *People Mover* come mezzo veloce per collegare la Stazione ferroviaria all'aeroporto. Il Sistema Ferroviario Metropolitano che definisce una rete di trasporto ferroviario intercomunale su otto direttrici è una rete di trasporto pubblico su ferro già funzionante,

ma che dovrà essere completata per renderla efficiente.

In una recente intervista a Radio città del Capo (8 novembre 2011) ha dichiarato "Bologna? Discute ma non si muove mai", poi "Bologna? Una città lenta, spaventosamente lenta" riferendosi alle infrastrutture di Bologna delle quali si discute ormai da decenni.

**Oggi quale è il suo punto di vista sul trasporto pubblico per Bologna e l'Area metropolitana?**

**P.G.** Il Sistema ferroviario metropolitano, che mi auguro possa essere rafforzato anche col recupero dei fondi destinati alla metrotramvia, garantisce un trasporto perimetrale, di cintura, fondamentale per le relazioni dell'area metropolitana con la città centrale. Non penetra però la città densa ed è la distribuzione del traffico all'interno di questa che costituisce il problema sul quale Bologna si è bloccata ripetutamente. Si potrebbero avanzare diverse ipotesi per spiegare questo stallo, anche considerando il momento nel quale le proposte vennero fatte. In estrema sintesi: un insieme di difficoltà reali connesse alla forma e al funzionamento della città, ancora fortemente radio-concentrico, di ipotesi molto diverse e di contrasti fra posizioni irriducibili. Quel che abbiamo e su cui lavoreremo è un trasporto pubblico locale che garantisce già buone prestazioni, che va progressivamente bonificato (flotta ecologica), in parte rafforzato e riorganizzato, che da un lato servirà il centro con le modalità indicate dal Piano della pedonalità, dall'altro intercetterà il Sistema ferroviario metropolitano con interscambi di qualità (stazioni attrezzate per l'intermodalità: bici, moto, auto, taxi).

Ritengo che il *people mover* sia una soluzione adatta per raccordare stazione e aeroporto, due piattaforme di scala nazionale che possono trarre da un collegamento rapido e diretto vantaggi competitivi. Non lo considero parte del sistema di trasporto pubblico urbano, bensì raccordo funzionale specifico che, fatta salva la necessità di sciogliere i problemi legati al piano economico-finanziario, alla composizione societaria e ai patti parasociali, darebbe a Bologna una importante chance.

**M.P.** Si riprende a discutere a Bologna del Piano strategico metropolitano (Psm). Già nel settembre 2009, era iniziato un percorso per la formazione di uno strumento "... per progettare il futuro dell'area metropolitana bolognese." Le note vicende politiche succedutesi nel tempo hanno portato ad un inevitabile slittamento di tempi. A fine 2011, è stata riproposta, da un comitato promotore attivato dal Comune Bologna, dalla Provincia, dalla Regione e da numerosi altri enti ed associazioni di categoria, l'idea del Psm, con la presentazione di un manifesto, nel quale esso viene definito come "...un processo volontario e collegiale, di più soggetti pubblici e privati, teso alla condivisione e alla costruzione di una visione del futuro del nostro territorio, e mirato al suo posizionamento sulla scena regionale, nazionale e internazionale".

**Il Piano strategico metropolitano potrà indicare una nuova idea di città?**

**P.G.** Nutro una seria preoccupazione per lo straordinario numero di iscrizioni ai tavoli (oltre 700 soggetti accreditati) e il presumibile numero dei progetti che verranno presentati, di tipo e rilevanza probabilmente incommensurabili. Difficile che da questo immenso coro possa emergere una nuova idea di città, o meglio, un'idea di città operabile come è nella ragion d'essere dei piani strategici. A meno di una energica gestione e conseguente distinzione dei percorsi. È invece possibile che si delineino aspirazioni e orientamenti di prospettiva. E già questo sarebbe assai utile.

**M.P.** La collina di Bologna è vanto e orgoglio della città e rappresenta un esempio probabilmente unico in Italia di tutela frutto di un'attenta amministrazione dell'urbanistica. Ormai la dimensione collinare di Bologna riguarda un ambito sovracomunale.

**Quali sono le prospettive per un'efficace manutenzione della collina e dei suoi parchi?**

**P.G.** Non si tratta più di difendere e tutelare, neppure di mantenere, ma piuttosto di favorire processi estesi di rinascita. Era questo il progetto della Città (metropolitana) della collina che, a distanza di 4 anni, si dimostra centrato e in divenire. Attività dei nuovi contadini con un'agricoltura a chilometro zero e prodotti tipici, iniziative integrate

dove nuove economie e cultura del territorio si fondono, riapertura di percorsi centenari che attraversano in lungo e in largo la collina riconnettendo il mosaico delle architetture e dei paesaggi, un crescente interesse a conoscerla e frequentarla incanalato dal succedersi di iniziative ed eventi organizzati manifestano una dinamica che va sostenuta e messa a sistema. Per questo l'amministrazione ha deciso di costituire una struttura intersettoriale incaricata di promuovere e coordinare le diverse iniziative in corso.

**M.P.** Le periferie di Bologna presentano una percentuale di servizi e di verde pubblico superiore rispetto ad altre città, tuttavia non comunicano senso di identità e tendono ad assomigliarsi tutte fra di loro.

**Che cosa può fare l'urbanistica per migliorare l'immagine?**

**P.G.** A questo punto devo insistere sull'opportunità di abbandonare il termine "periferia". È sufficiente osservare le iniziative dei diversi Quartieri per leggere una specificità territoriale che si sta riconoscendo e aspira a farsi riconoscere (Casaralta che si muove è un bell'esempio). Il sostegno alle diverse forme di cittadinanza attiva radicate sul territorio è un primo modo per mettere in valore l'abitabilità che caratterizza gran parte della Bologna esterna ai viali.

La politica specifica per questa Bologna riguarda la cura e gestione del verde pubblico, che è una delle 8 politiche per la riqualificazione urbana e ambientale inserite nel Piano generale di sviluppo 2012-14. Il verde pubblico rappresenta un patrimonio distintivo della Bologna moderna che pone la città ai vertici del panorama nazionale in termini di dotazioni pro capite e di fruibilità, ma soffre in molte sue parti per pratiche d'uso scorrette e risorse insufficienti. Il mantenimento di questo primato comporta dunque un'attenta riqualificazione dei singoli spazi con la razionalizzazione della spesa (anche attraverso nuove forme gestionali che presuppongano il coinvolgimento attivo dei cittadini) e la messa a sistema delle aree attraverso una pianificazione dei collegamenti, pedonali e ciclabili. Un vero e proprio piano del verde che verrà sviluppato a partire dalla seconda metà del 2012 e che vorremmo potesse includere l'uso temporaneo di ampi spazi aperti interni alle aree dismesse.

## Bologna nelle pubblicazioni Inu Mario Piccinini

**1955.** Plinio Marconi, *Bologna lo sviluppo della città fino al nuovo Piano*, in *Urbanistica* n. 15-16, 1955, pp. 171-177.

Francesco Fantoni, *Il nuovo Piano di Bologna*, in *Urbanistica* n. 15-16, pp. 178-186.

**1969.** Armando Sarti, *La pianificazione urbanistica nel Comprensorio bolognese*, in *Urbanistica* n. 54-55, pp. 6-8.

Piero Maldini, Raffaele Mazzanti, Ubaldo Pallotti, Franca Tarozzi, *Linee generali per la pianificazione urbanistica nel Comprensorio Bolognese*, in *Urbanistica* n. 54-55, pp. 10-27.

Paolo Ceccarelli, *Appunti per un'analisi critica del Piano Intercomunale di Bologna*, in *Urbanistica* n. 54-55, pp. 28-33.

**1972.** Felicia Bottino, *Bologna: il bilancio della città capostipite*, Supplemento n. 3 al n. 58 di *Urbanistica*, pag. 4.

Felicia Bottino, *Comune di Bologna: l'edilizia popolare nel centro storico*, Supplemento n.6 al n. 59/60 di *Urbanistica*, pag. 15-16.

**1975.** Felicia Bottino, *Bologna centro storico, pronta la convenzione, pronte le prime case*, in *Urbanistica Informazioni* n. 20.

**1978.** Roberto Scannavini, *Cinque anni di sperimentazione e dibattito, gli obiettivi raggiunti col Peep di Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 38, pp. 6-7.

**1979.** Stefano Stanghellini, *Bologna: il recupero della periferia*, in *Urbanistica Informazioni* n. 43, pp. 46-47.

**1980.** Liana D'Alfonso, Roberto Veggetti, *Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 54, pp. 14-15.

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

**1982.** Mario Piccinini, *Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 62, Dossier n. 2/82, *Evoluzione del settore terziario e sviluppo urbano*, pag. 57.

Mario Piccinini, Piergiorgio Rocchi, *Bologna, tutto esaurito si lavora nei ritagli*, in *Urbanistica Informazioni* n.61, pp. 14-15.

**1983.** Felicia Bottino, *Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n.67, Dossier n. 1/1983, *Dal Piano al progetto, dal progetto al Piano*, pp. 39-42.

**1984.** Felicia Bottino, *La revisione dei piani in Emilia Romagna: il caso di Bologna tra continuità e ricerca*, in *Urbanistica Informazioni* n. 76, pp. 10-12.

Felicia Bottino, *Bologna Centro storico, il 70% favorevole al piano dei pedonalizzazione*, in *Urbanistica Informazioni* n.76, pp.12.

**1985.** Patrizia Gabellini, *Il progetto preliminare del Prg di Bologna*, in *Urbanistica* n. 78, pp. 44-53.

Giuseppe Campos Venuti, *Innovazioni nell'urbanistica bolognese*, in *Urbanistica* n. 78, pp. 54-58.

Paolo Portoghesi, *Urbanistica e storia della città*, in *Urbanistica* n. 78, pp. 59-62.

Paola Di Biagi, *Qualità e periferia*, in *Urbanistica* n. 78.

Roberto Matulli, *I temi, i destinatari, le procedure*, in *Urbanistica* n. 78, pp. 67-69.

Giancarlo Mattioli, *Il contenuto del piano*, in *Urbanistica* n. 78, pp. 70-71.

Roberto Scannavini, *La novità del piano*, in *Urbanistica* n. 78, pp. 71-72.

Patrizia Gabellini, *Uno schema interpretativo*, in *Urbanistica* n. 78, pp. 73-75.

Leonardo Benevolo, *Il Piano di Bologna : un contributo al dibattito*, in *Urbanistica* n. 80, pp. 38-39.

Patrizia Gabellini, *Il Piano di Bologna come simbolo*, in *Urbanistica* n. 80, pag. 40.

Roberto Gabetti, Ludovico Quaroni, *Bologna: il concorso per il parco urbano della manifattura Tabacchi e del Porto Navile; il progetto vincente di Ludovico Quaroni*, in *Urbanistica*, n. 79, pp. 112-123.

*Il progetto preliminare per il Prg di Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 79, Gennaio-Febbraio 1985.

Felicia Bottino, *L'ultima parola alla gestione*, in *Urbanistica Informazioni* n. 79, pag. 4.

Gianfranco Caniggia, *False emergenze*, in *Urbanistica Informazioni* n. 79, pp. 5-6.

Valeria Erba, *Innovazione e continuità*, in *Urbanistica Informazioni* n. 79, pp. 6-7.

Bruno Gabrielli, *Non si può saltare il metodo*, in *Urbanistica Informazioni* n. 79, pp. 7-8.

- Tommaso Giura Longo, *Il peso della tradizione*, in *Urbanistica Informazioni* n. 79, pp. 8-9.
- 1986.** Roberto Matulli, *Bologna: il nuovo assetto urbanistico*, in *Quaderni di Urbanistica informazioni*, n. 2, supplemento ad *Urbanistica Informazioni* n. 88, pp. 25-28.
- 1990.** Rudi Fallaci, *La questione Mondiali, Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 111, pag. 20.
- 1991.** Felicia Bottino, Rita Vella, *La delimitazione della città metropolitana, Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 116/117.
- 1993.** Antonio Bonomi, *Alle porte di Bologna, l'impatto di un piano cave*, in *Urbanistica Informazioni* n. 133, pp. 79-80.
- 1994.** Antonio Bonomi, *Traversare Bologna in galleria, produttivo dibattito e vaghe prospettive*, in *Urbanistica Informazioni* n. 138, pp. 22-25.
- Stefano Pompei, Guido Ronzani, *Bologna celebra il primo accordo metropolitano*, in *Urbanistica Informazioni* n. 134, pp. 50-52.
- Piero Cavalcoli, *Per la città metropolitana una strada in salita*, in *Urbanistica Informazioni* n. 134, pp. 62-63.
- 1996.** Mario Piccinini, *Temi dell'urbanistica bolognese dieci anni dopo il piano*, in *Urbanistica Informazioni* n. 145.
- Maurizio Pizzoli, *Bologna: riforma e riconversione del nodo ferroviario*, in *Urbanistica Informazioni* n. 148, pp. 65-66.
- Pietro Maria Alemagna, *Una casa della città a Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 149, pp. 61-63.
- 1997.** Mario Piccinini (a cura di), *Temi dell'urbanistica bolognese. Dieci anni dopo*, in *Urbanistica Dossier*, Supplemento al n. 151 di *Urbanistica Informazioni*.
- Mario Piccinini, *Introduzione*, in *Urbanistica Dossier*, Supplemento al n. 151 di *Urbanistica Informazioni*, pag. 1.
- Maurizio Pizzoli, *Il disegno urbano concertato: due esperienze*, in *Urbanistica Dossier*, Supplemento al n. 151 di *Urbanistica Informazioni*, pp. 2-7.
- Piero Orlandi, *Una risorsa strategica: le aree militari*, in *Urbanistica Dossier*, Supplemento al n. 151 di *Urbanistica Informazioni*, pp. 8-9.
- Michele Zanelli, *La Manifattura Tabacchi*, in *Urbanistica Dossier*, Supplemento al n. 151 di *Urbanistica Informazioni*, pp. 10-15.
- Francesco Evangelisti, *Il piano generale del traffico urbano del comune di Bologna*, in *Urbanistica Dossier*, Supplemento al n. 151 di *Urbanistica Informazioni*, pp. 15-21.
- Vittoria Toschi, *L'università e la città*, in *Urbanistica Dossier*, Supplemento al n. 151 di *Urbanistica Informazioni*, pp. 21-26.
- Maurizio Pizzoli, *La riconversione del patrimonio ferroviario a Bologna*, in *Urbanistica Dossier*, Supplemento al n. 151 di *Urbanistica Informazioni*, pp. 27-31.
- Mario Piccinini, *Il sistema del verde urbano*, in *Urbanistica Dossier*, Supplemento al n. 151 di *Urbanistica Informazioni*, pag. 32-33.
- Mario Piccinini, *Conclusioni*, in *Urbanistica Dossier*, Supplemento al n. 151 di *Urbanistica Informazioni*, pp. 34-36.
- 1997.** Carlo Monti, *Sistema urbano e insediamenti universitari a Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 154, pp. 35-36.
- 1998.** Antonio Bonomi, *La VIA dell'aeroporto Marconi di Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 162, pp. 40.
- Stefano Pezzoli, *Museo per "Bologna città d'acque": un progetto dell'Ibc per il 2000*, in *Urbanistica Informazioni* n. 161, pp. 48-49.
- 1999.** Gian Paolo Mazzucato, *Bologna: ruolo dello Iacp nella riqualificazione urbana*, in *Urbanistica Informazioni* n. 168, pp. 23-25.
- 2000.** Roberto Gavaruzzi, *La Carta ufficiale di Bologna 2000*, in *Urbanistica Informazioni* n. 169, pp. 70-71.
- 2001.** Fioretta Gualdi, *Il Servizio ferroviario metropolitano bolognese*, in *Urbanistica Informazioni* n. 177.
- 2003.** Pietro Maria Alemagna, *Bologna: quale piano per quale città metropolitana?*, in *Urbanistica Informazioni* n. 187, pp. 21-23.
- Giancarlo Mattioli, *Sistemi di trasporto e sistemi insediativi*, in *Urbanistica Informazioni* n. 187, pp. 23-25.
- Barbara Nerozzi, *Guardare al futuro di Bologna: gli occhi della Compagnia dei Celestini*, in *Urbanistica Informazioni* n. 189, pp. 55-56.
- Bruno Alampi, Michele Pasqui, *Un progetto di scala vasta per la Fiera di Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 190, pp. 32-33.
- 2004.** Carlo Monaco, *Nuove strategie per Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 194, pp. 64-66.
- 2005.** Virginio Merola, *Politiche per la città di Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 202, pp. 11-12.
- Piergiorgio Rocchi, *Bologna: parliamo di Urban Center*, in *Urbanistica Informazioni* n. 202, pp. 92-93.
- 2006.** Patrizia Gabellini, *Bologna come laboratorio dell'urbanistica di Campos Venuti*, in *Urbanistica Informazioni* n. 207, pp. 86-87.
- Giuseppe Campos Venuti, *Il pragmatismo operativo e la tensione ideale*, in *Urbanistica Informazioni* n. 207, pp. 88-89.
- 2007.** Bruno Alampi, *Housing sociale a Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 212.
- Mario Piccinini, *Considerazioni sul centro storico di Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 213.
- Katia Chiusaroli, *Il passante di Bologna: un progetto territoriale*, in *Urbanistica Informazioni* n. 214, pp. 10-11.
- 2008.** A cura di Giovanni Ginocchini, Chiara Manaresi, *Bologna un nuovo piano*, in *Urbanistica* n. 135, pag. 44.
- Sergio Cofferati, *Piano, cantieri, partecipazione*, in *Urbanistica* n. 135, pag. 45.
- Virginio Merola, *Una città da curare, come un giardino*, in *Urbanistica* n. 135, pp. 46-48.
- Giacomo Capuzzimati, *La costruzione del piano*, in *Urbanistica* n. 135, pag. 49-50.
- Patrizia Gabellini, *Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica*, in *Urbanistica* n. 135, pp. 51-56.
- Francesco Evangelisti, *Molti progetti per un piano*, in *Urbanistica* n. 135, pp. 65-69.
- Giovanni Ginocchini, *Il percorso pubblico del piano*, in *Urbanistica Informazioni* n. 135, pp. 70-73.
- Ezio Micelli, *La perequazione nel nuovo Psc di Bologna*, in *Urbanistica* n. 135, pp. 74-75.
- Chiara Manaresi, *Il territorio da conoscere*, in *Urbanistica* n. 135, pp. 76-77.
- Giovanni Fini, Simona Tondelli, *La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale*, in *Urbanistica* n. 135, pp. 78-79.
- Andrea Minghetti, *Il modello dati del Psc*, in *Urbanistica* n. 135, pp. 80-81.
- Giovanni Ginocchini, Cristina Tartari, *Il mercato e la rigenerazione della Bolognina*, in *Urbanistica Informazioni* n. 218, pp. 29-31.
- 2009.** Giovanni Fini, *Il programma energetico di Bologna*, in *Urbanistica Informazioni* n. 224, pp. 20-22.



Viaggio in Italia: Bologna

## Di nuovo in centro. Una nuova pedonalità per Bologna

Francesco Evangelisti

Il 3 dicembre 2011 Il Sindaco Virginio Merola assieme agli assessori Andrea Colombo (mobilità) e Patrizia Gabellini (urbanistica, ambiente, città storica), ha presentato ai cittadini una proposta di intervento sul centro storico, avviando una fase di discussione pubblica preliminare alla formazione di un vero e proprio “piano della pedonalità”.

L'obiettivo generale della proposta è migliorare le condizioni di qualità urbana e ambientale della città storica di Bologna, realizzando politiche integrate (della mobilità, della riqualificazione degli spazi pubblici, della tutela ambientale) per consentire ai cittadini/abitanti, stabili e temporanei, di fruire del centro nelle migliori condizioni di accessibilità utilizzando modi di fruizione “dolce” basate sulla pedonalità, sull'uso della bicicletta e del mezzo pubblico, realizzando un sistema di accesso sostenibile e integrato, facilmente comunicabile e comprensibile e quindi una città più lenta, silenziosa e respirabile.

Il progetto sviluppa un tema già chiaramente prefigurato dal Piano strutturale comunale approvato nel 2008, ovvero la necessità di avviare politiche finalizzate a promuovere il miglioramento della abitabilità del centro. L'alleggerimento di alcune funzioni eccessivamente pesanti sul contesto storico (in particolare università e direzionale pubblico) consentirà una diminuzione della pressione sullo spazio pubblico e quindi permetterà l'avvio di interventi finalizzati a migliorarne la qualità e ciò comporterà il crearsi di nuove condizioni per riabitare il centro. Nel 2010 il Programma di interventi prioritari per la riqualificazione del Centro storico, curato da Bruno Gabrielli per il Commissario straordinario Cancellieri, ha coordinato l'avvio di alcuni interventi di qualificazione dello spazio pubblico e ha individuato alcuni ambiti urgenti di azione

per il miglioramento della qualità urbana, tra i quali quello della accessibilità e fruibilità e quello dell'igiene. La proposta elaborata sviluppa tutti questi temi ponendosi in continuità con il percorso avviato nel 2008. Vivibilità e abitabilità sono le qualità “europee” della città nelle quali Bologna vuole produrre innovazione: la proposta è stata denominata “Di nuovo in centro”, consapevoli del fatto che la città oggi è molto più del suo centro, ma che dal centro è necessario partire per migliorare la città nel suo insieme. Una sfida ambiziosa che ha bisogno del contributo di tutta la città per potere essere vinta, per produrre le trasformazioni necessarie per goderne di più, tutti e per farla apprezzare sempre più ad altri.

### Da quale situazione si parte

Il punto di partenza della proposta è la considerazione dei punti di forza e di debolezza del centro della città.

Bologna ha un centro vivace, pieno di attività e di persone, che può e deve migliorare mantenendo le specificità che la rendono unica. Il centro è attraente e abitabile, oltre a essere molto grande (400 ettari la parte di città inclusa nei viali di circonvallazione, corrispondenti alle mura trecentesche) e utilizzato (53.000 residenti, 45.000 visitatori “occasionalisti”, 20.000 persone che vi abitano senza risiedere, 65.000 persone vi entrano ogni giorno per motivi di studio e lavoro).

Nel centro si osservano sintomi di disagio: sporczia, mancanza di cura per lo spazio pubblico, mancanza di rispetto delle regole di convivenza. Le regole che dovrebbero governare l'accesso al centro, oggi zona a traffico limitato, sono spesso oggetto di abuso, da parte di automobilisti e motociclisti: accessi incontrollati (con conseguenze di inquinamento ambientale), velocità eccessive (con conseguenze sulla incidentalità), sosta selvaggia su strada (che priva i cittadini di spazio pubblico) a fronte di una parziale sottoutilizzazione dei parcheggi pubblici della zona più centrale. L'inquinamento da traffico provoca forte rumore e cattiva qualità dell'aria. La discontinuità nei percorsi pedonali e le barriere architettoniche, gli oggetti che ingombrano i percorsi, talvolta per difenderli dalle auto troppo invasive, comunicano sensazioni lontane dalla comodità e dal *comfort* che dovrebbe caratterizzare

lo spazio pubblico.

### Pedonalità

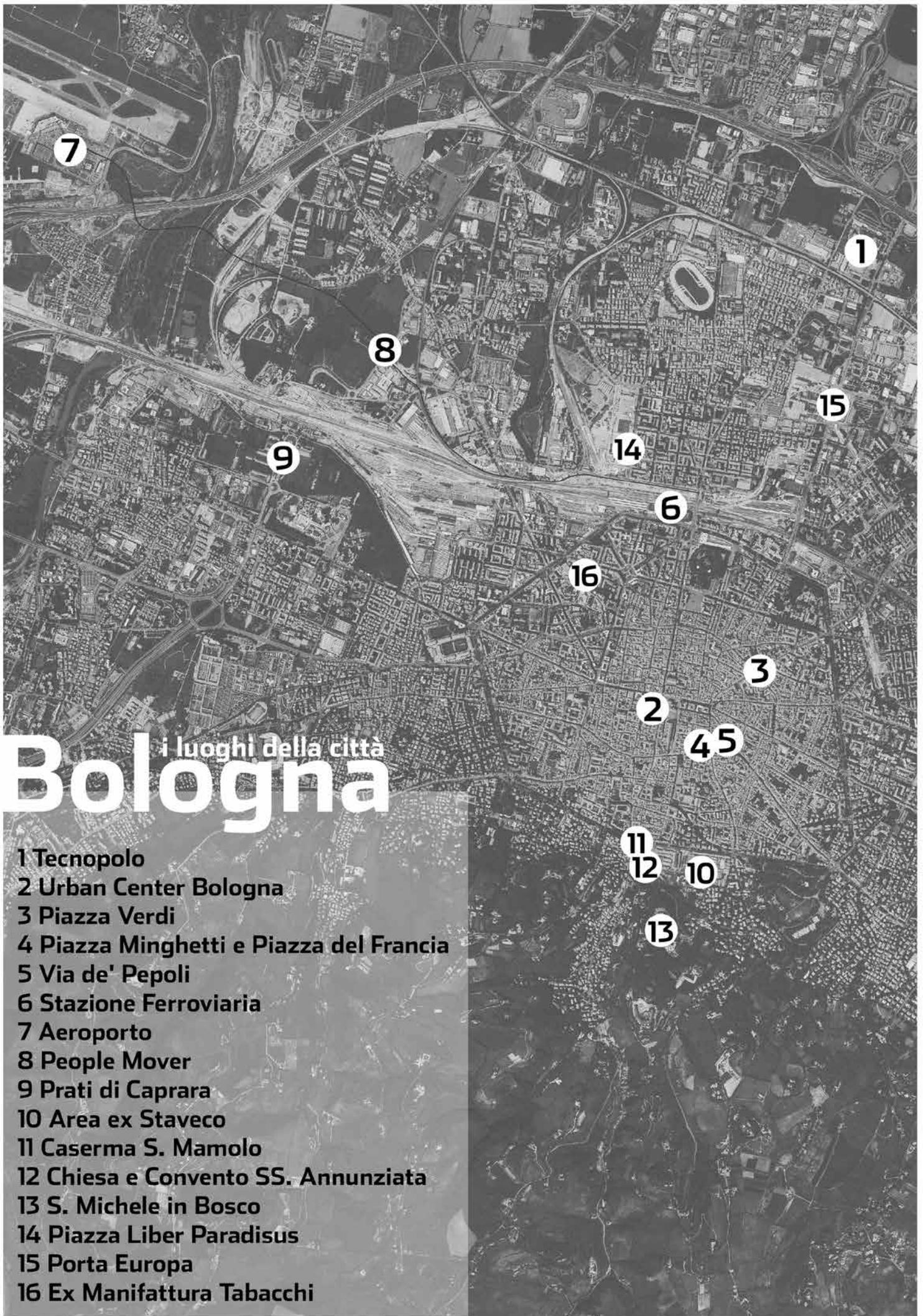
Per affrontare e risolvere questi problemi e confermare/incentivare le caratteristiche di vivacità e abitabilità del centro l'Amministrazione intende attivare un percorso condiviso di cambiamento, di responsabilizzazione di tutti (rispettare le regole, curare lo spazio comune, modificare comportamenti) per la riqualificazione pedonale del centro storico.

Lo sviluppo della pedonalità come qualità antica e nuova della città è l'obiettivo generale di un progetto complesso e coordinato di interventi e di azioni per il centro storico.

La pedonalità è una qualità che la struttura urbana della città antica consente di sviluppare affidandosi prima di tutto al sistema dei percorsi porticati, che sono il punto di partenza per la realizzazione di un sistema continuo di percorsi protetti e privi di barriere architettoniche. Parlare di pedonalità invece che di pedonalizzazione significa sottolineare che l'obiettivo è quello di recuperare e sviluppare una caratteristica determinante della città storica (quella, appunto, di essere comodamente percorribile a piedi), una qualità che tutta la città deve avere; per la realizzazione di un alto grado di pedonalità è necessario anche realizzare pedonalizzazioni, ma queste hanno senso solo se opportunamente e correttamente integrate ad altre politiche.

Il progetto “Di nuovo in centro” propone la realizzazione di un'area “ad alta pedonalità” nel nucleo più antico e denso della città. In questa area, sul modello diffuso in tante città europee, si applicano regole che, tutta la settimana e durante l'intera giornata, consentono l'accesso alle auto e alle moto dei soli residenti, al trasporto pubblico sugli assi portanti, ai taxi e ai mezzi operativi in orari strettamente definiti. Nell'area ad alta pedonalità, dunque, il pedone e il ciclista godono di percorsi continui, aria più pulita, maggiore silenzio e sicurezza stradale, spazio pubblico riqualificato.

Le restrizioni attivate su scala più ampia consentiranno di confermare e tutelare maggiormente le aree pedonali già esistenti, protette da dissuasori mobili, ma anche di realizzare nuove strade e piazze pedonali all'interno del centro, in aree che non consentirebbero la sicura fruibilità pedonale o in luoghi oggetto



# Bologna

i luoghi della città

- 1 Tecnopolo
- 2 Urban Center Bologna
- 3 Piazza Verdi
- 4 Piazza Minghetti e Piazza del Francia
- 5 Via de' Pepoli
- 6 Stazione Ferroviaria
- 7 Aeroporto
- 8 People Mover
- 9 Prati di Caprara
- 10 Area ex Staveco
- 11 Caserma S. Mamolo
- 12 Chiesa e Convento SS. Annunziata
- 13 S. Michele in Bosco
- 14 Piazza Liber Paradisus
- 15 Porta Europa
- 16 Ex Manifattura Tabacchi

di particolari politiche di valorizzazione culturale, commerciale, architettonica o di aggregazione sociale. In esse il pedone è sostanzialmente libero di camminare e sostare in sicurezza anche in mezzo alla strada.

Il sistema delle strade centrali costituito dalla via Emilia (Ugo Bassi e Rizzoli) e dalla via Indipendenza (quella realizzata a fine ottocento per garantire il collegamento Piazza Maggiore – nuova stazione ferroviaria), detto “T”, avrà una regolamentazione che segue i ritmi di vitalità del centro. Durante la settimana, quando il centro è frequentato soprattutto per motivi di lavoro e servizio, sarà garantita la possibilità di accesso con mezzi pubblici ma “ecologici” (filobus elettrici o bus a metano). La “T” diventerà invece completamente pedonale in tutti i week-end, per sottolinearne il diverso modo d’uso legato agli acquisti e alla fruizione per il tempo libero.

### Riqualificazione

Le nuove regole d’uso delle strade consentiranno di avviare la realizzazione di interventi che il progetto individua come decisivi per la realizzazione dei suoi obiettivi di qualità. Si tratterà di interventi che dovranno sempre integrare le diverse prospettive della accessibilità, della qualità ambientale e urbana, del sostegno alle attività di servizio ed economiche.

Per quanto riguarda l’accessibilità al centro gli interventi proposti riguardano il sistema del trasporto pubblico (modifiche alle linee e alla tipologia di veicoli, nella direzione di avere un carico di bus più sostenibile sul piano quantitativo e qualitativo) e l’offerta di altri sistemi di mobilità sostenibile (una migliore integrazione del sistema ferroviario metropolitano, taxi, un nuovo sistema di bike sharing, car sharing, stazioni di ricarica mezzi elettrici).

La proposta prevede anche interventi progettati e programmati per la realizzazione di una diffusa accessibilità ciclabile; la realizzazione di una nuova “tangenziale delle biciclette” sulla circonvallazione consentirà di smistare i flussi da/per il centro, assumendo un ruolo importante di contatto fra dentro e fuori.

Utilizzare al meglio le strutture esistenti e intervenire con alcune nuove strutture mirate a realizzare una nuova offerta per la sosta di utilizzatori, residenti e operatori sono le

strategie messe in campo per la sosta.

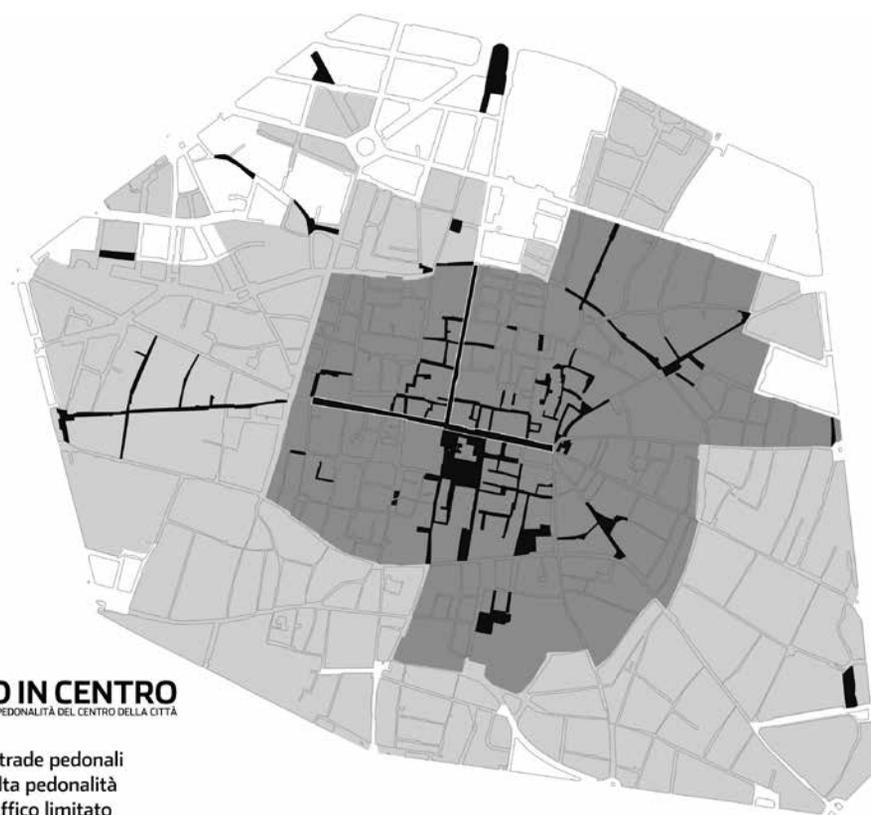
La riorganizzazione delle modalità di accesso e sosta è finalizzata alla realizzazione di obiettivi di qualità urbana, che verranno conseguiti con l’attuazione di progetti di riqualificazione di differente entità, da parte del Comune, di cittadini organizzati o di altri operatori economici.

Già in questa fase di proposta è stato possibile individuare la necessità di alcuni interventi estesi di riorganizzazione dello spazio pubblico, da realizzare nei luoghi “cerniera” individuati come particolarmente significativi dal punto di vista funzionale in relazione alle modalità di accesso al centro e di interscambio tra mezzi e servizi di mobilità. Interventi più piccoli ma di importanza strategica per la pedonalità sono i “microinterventi” che consentiranno invece di realizzare l’obiettivo della continuità e dell’abbattimento delle barriere architettoniche nello spazio pubblico, attraverso la progettazione di piccoli interventi diffusi da programmare in relazione alle risorse disponibili.

In una accezione ampia della qualità “pedonale” dello spazio pubblico, sono stati considerati altri aspetti che incidono sulla fruibilità e sul comfort della città, quali i servizi igienici di uso pubblico e il sistema di orientamento e indirizzamento dei pedoni.

Nel centro della città si sono individuate parti caratterizzate da una specifica e riconoscibile offerta di attività, da valorizzare con azioni integrate di diverso tipo (interventi di riqualificazione fisica ma anche interventi di incentivazione di attività culturali o ricreative o commerciali...); in questi “distretti” l’integrazione dei progetti di mobilità, ambiente, commercio e cultura può contribuire a rendere il centro ancora più vivace e attrattivo. I distretti per ora individuati sono sei; la individuazione precisa delle aree interessate sarà oggetto di approfondimenti e di confronto con i soggetti che quelle aree animano e abitano.

Da ultimo, un’altra azione basata su iniziative di trasformazione non fisica (o non solo fisica) riguarda la sperimentazione di pratiche d’uso finalizzate all’abitare sostenibile del centro, nella zona di San Vitale: raccolta sperimentale di rifiuti differenziati porta a porta, pratiche di mobilità sostenibile, di gestione comune di spazi pubblici. Si tratta di un programma che ha l’obiettivo di sondare la disponibilità degli abitanti a costruire nuove relazioni fra loro e con la città, “svecchiando” l’immagine del centro storico, puntando a nuovi abitanti interessati a modi più sostenibili di vivere la città storica.



## Sfm: rete strategica portante dell'Area metropolitana di Bologna

Fioretta Gualdi

Tutti gli strumenti di pianificazione hanno adottato, fin dal 1994, il Sfm – Sistema ferroviario metropolitano – come Rete strategica portante del trasporto pubblico dell'area metropolitana Bolognese, quella che dovrà divenire la “Città metropolitana”; ma non sempre le decisioni operative sono state coerenti con questa scelta.

Vediamo:

Facendo riferimento all'articolo “Il Servizio ferroviario metropolitano bolognese” del giugno-luglio 2001 di *Urbanistica Informazioni*, in cui ho descritto dettagliatamente l'organizzazione del Sfm, ne richiamo brevemente le caratteristiche principali:

### Caratteristiche del Sfm

- Nasce con il passaggio della linea Alta Velocità (AV/AC) nel Nodo Ferroviario di Bologna: tutti gli Enti interessati e il Governo si accordarono, con l'“Intesa” del 1994, l'“Accordo Attuativo e Integrativo” del 1997, e l'“Accordo” del 2007, “per la definizione di un nuovo assetto dei trasporti pubblici nell'area metropolitana bolognese”.
- Le 8 linee ferroviarie esistenti, che si irradiano dalla Stazione Bologna Centrale, con i loro 350 Km di rete, coprono quasi tutto il territorio dell'area metropolitana di Bologna.
- Si articoleranno in 6 linee, di cui 4 passanti (attraverso Bologna Centrale), con 87 fermate (65 esistenti e 22 nuove), delle quali 16 nel Comune di Bologna (di cui 7 nuove).
- Utenza potenziale: 87,6% dell'intera popolazione dell'area metropolitana.
- Fasi di attuazione e cadenzamento previsto:
  - assetto base: 30' su tutte le linee nell'area entro 30 km da Bologna, oltre i 30 km 60' e 30' nelle ore di punta. Con la sovrapposizione delle linee si ottiene un cadenzamento

a 15' nella zona di Bologna (da Casalecchio a S. Ruffillo), fino a 7'30" nell'area centrale;

- assetto potenziato: 15' nelle ore di punta, treni “veloci” aggiuntivi che effettuano solo una parte delle fermate.
- Valenza anche di trasporto urbano, come metropolitana di superficie, consentendo spostamenti rapidi da una parte all'altra della città.
- Acquisto dei treni con caratteristiche omogenee, grande capacità e accelerazione, per garantire le frequenze previste.
- Linee Bus integrate, alle fermate Sfm, con i treni, sia in Provincia (per portare gli utenti al treno), che a Bologna (per portare gli utenti nel luogo di destinazione). Biglietto integrato tra bus e treno.
- Integrazione a tutte le fermate con le rimanenti modalità di trasporto: piedi, bici, moto, auto, taxi.
- Unitarietà e riconoscibilità del Sistema, con stilemi e immagini coordinati.
- Integrazione mobilità – urbanistica: allocazione delle nuove previsioni insediative intorno alle fermate Sfm.

### Stato di avanzamento

- Fermate nuove realizzate: 17, e 5 da realizzare (tutte a Bologna).
- Fermate riqualificate: 27, e 8 da riqualificare.
- Servizio offerto: Il numero di corse, nel 2011, ha raggiunto il 75% di quelle previste per l'assetto base (era il 35% nel 1994).
- L'utenza, con il miglioramento dei servizi e la realizzazione delle nuove fermate, è progressivamente aumentata: in media +57,5% nel 2010 rispetto al 1998, con punte di +128% dove i miglioramenti sono stati più consistenti (linea Bologna-Poggio Rusco).
- Materiale rotabile: comprati treni a doppio piano e ordinati 12 treni elettrici per la linea Vignola-Bologna-Portomaggiore, che dall'estate inizieranno ad arrivare.
- Integrazione con i mezzi su gomma: attuata solo in parte. Per attuarla è necessaria la disponibilità di treni molto più

capienti per le ore di punta. I gestori dei servizi, forse per carenza di materiale, non hanno ancora adottato il sistema in uso in tutta Europa, e anche a Milano: attaccare insieme due (o più) convogli nelle ore di punta. Per fare questo occorre naturalmente l'adeguamento della lunghezza delle banchine e degli incroci (nelle linee a binario unico) alla lunghezza complessiva dei treni.

### Interventi necessari per il completamento

Assetto base

- Le nuove fermate mancanti, tutte a Bologna: S.Vitale, P.di Caprara, Zanardi, B.P. Scala (ex Aeroporto), S.Orsola.
- Nella linea Vignola-Bologna-Portomaggiore: gli incroci mancanti nella linea per effettuare il cadenzamento previsto e il servizio passante; allungamento delle banchine delle fermate e degli incroci esistenti; velocizzazione della linea; realizzazione delle cabine elettriche di trasformazione per effettuare il servizio con i treni elettrici in arrivo.
- Interventi sul piano del ferro della Stazione Centrale per semplificare il percorso dei servizi passanti, con la creazione di itinerari indipendenti.
- Acquisto dei treni necessari.
- Immagine coordinata: progettata, servono i fondi per realizzarla.

Assetto potenziato

- Tratti di raddoppio selettivo delle linee a binario unico per consentire l'inserimento di treni cadenzati al quarto d'ora e dei “treni veloci” aggiuntivi.
- Interventi necessari al funzionamento della linea 6 (per la Fiera) e nuove fermate lungo la linea.
- Nuova fermata di Toscanella di Dozza Imolese.

In prospettiva

- Raddoppio delle 3 linee a binario unico, iniziando dai tratti a cadenzamento più intenso, senza escludere la possibilità di ripristino del raccordo tra Budrio e Massalombarda, eliminato negli anni '60.

### Individuazione di sistemi per il finanziamento dei servizi

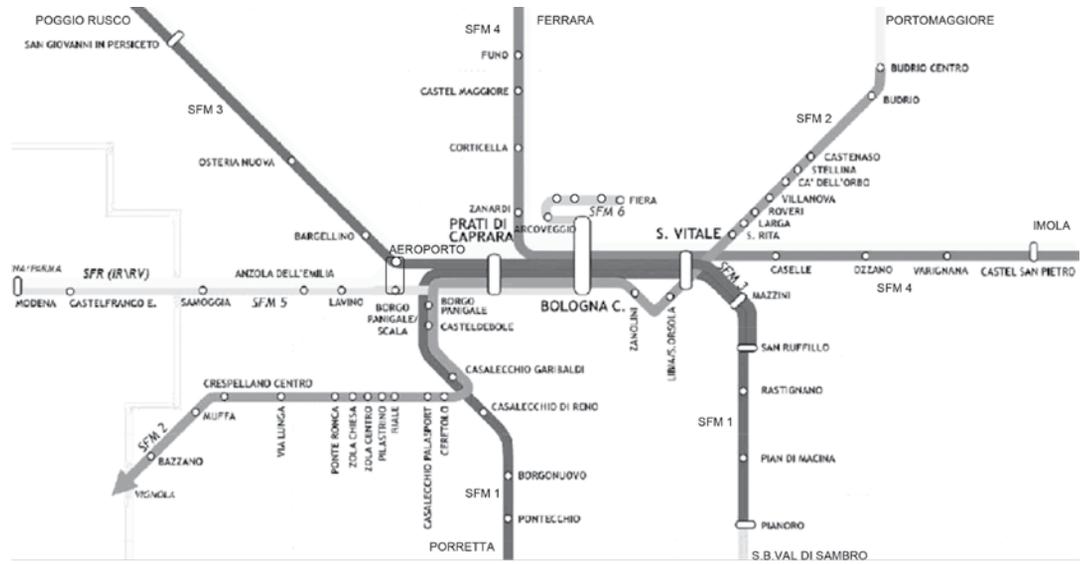
Il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp) prevede il finanziamento

dei servizi aggiuntivi, rispetto a quelli attuali, attraverso il “road pricing” dei mezzi pesanti nel Passante Autostradale Nord e in alcune autostrade convergenti sul nodo di Bologna, in accordo con la direttiva europea “Eurovignette”<sup>1</sup> per l’internalizzazione dei costi esterni ambientali.

### Interventi necessari per la piena funzionalità

Evitare di disperdere impegno e risorse su interventi non coerenti con il progetto Sfm (come è avvenuto con il metrò e il recente *people mover*).

È necessario che gli Enti interessati producano il massimo sforzo di coerenza sullo sviluppo del sistema, senza ricercare “scorciatoie” che ne riducono la funzionalità. La rete del Sfm prevista nel 2001 (con la linea 6 per la Fiera), integrata con il tram nelle linee forti (est-ovest e nord) del trasporto pubblico urbano, con i filobus per le linee meno forti e una piccola integrazione (navetta di 1km) per raggiungere il Terminal aeroportuale, era un sistema efficace e relativamente economico per i collegamenti nella città metropolitana e tra i maggiori



Schema generale delle linee del Servizio ferroviario metropolitano (Sfm)



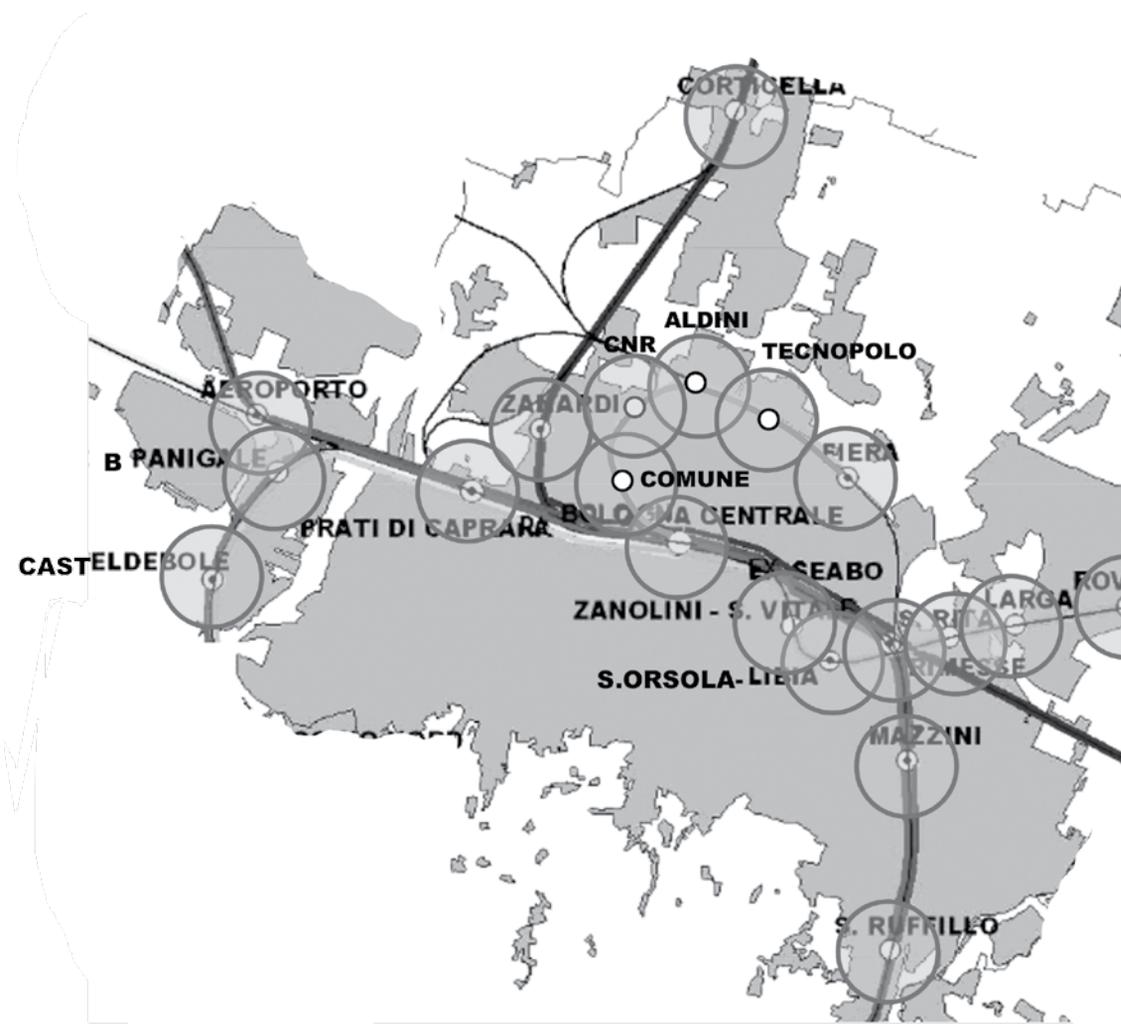
Sfm, linea Bologna-San Benedetto-Val di Sambro, nuova fermata Musiano-Pian di Macina (fonte: Provincia di Bologna)



Sfm, linea Bologna-Ferrara, nuova fermata di Funo, strutture di accesso e parcheggi (fonte: Provincia di Bologna)



Sfm, linea Bologna-Vignola, nuova fermata di Zola Chiesa (fonte: "Scambi ferroviari", Grafiche dell'Artiere, edizionitalia, 2011)



Territorio urbanizzato del Comune di Bologna con le linee e le fermate Sfm del solo Comune, con i raggi di utenza pedonale di 600m. Si vede che il Comune, per gli spostamenti interni, ha già una buona copertura, anche con il solo Sfm.

poli della città. Era un sistema sinergico: rendeva superfluo qualsiasi altro sistema per collegare stazione centrale e aeroporto, analogamente a quelli in funzione in molti aeroporti del mondo (S. Francisco, New York, Londra, ecc..)

Ma gli amministratori che si sono alternati alla guida della città, con l'assillo della "personale visibilità", hanno perso di vista il Sfm (pur continuando a citarlo nei documenti ufficiali) e improvvisato, per motivi vari, sistemi di trasporto pubblico alternativi e naturalmente "innovativi" e/o finalizzati a obiettivi particolari, tutti o quasi finiti con un fallimento: il Civis (filobus a guida ottica nella linea forte est-ovest) e il metrò (nelle linee deboli per la Fiera e l'Aeroporto) in sostituzione del tram già finanziato, e il *people mover* (Stazione Centrale- l'Aeroporto).

L'improvvida aggiunta di questi progetti, oltre a distrarre attenzione e risorse al Sistema strategico, gli ha arrecato un danno diretto. Per proteggere i nuovi progetti dalla temuta concorrenza funzionale del Sfm, ne sono state ridotte le potenzialità. La fermata Sfm "Aeroporto" è stata dimezzata: fermerà solo sulla linea di Modena, ma non sulla Verona, come era previsto, e per eluderne la "concorrenza" le si è cambiato il nome ("B. Panigale Scala"). Alla linea 6 (Fiera) finora non si è dato seguito. Tutto questo è potuto accadere per l'incoe-

renza degli amministratori, ma anche perché, in Italia, il finanziamento delle opere pubbliche non richiede una seria, e codificata, analisi costi-benefici, certificata da un Ente esterno e indipendente. Se questo metodo fosse stato adottato a Bologna, il Civis, il Metrò e il *People Mover* non sarebbero mai nati.

**Realizzare interventi che non pregiudichino il futuro sviluppo del sistema**

Il Sfm comprende 3 linee a binario unico (Porretta, Vignola, Portomaggiore), per le quali lo sviluppo del sistema prevede, progressivamente, il cadenzamento al quarto d'ora e l'aggiunta di "treni veloci". L'aumento del numero degli incroci, fino a tratti di raddoppio nelle posizioni strategiche, e, in seguito, la possibilità del raddoppio completo delle linee sono condizioni per raggiungere l'obiettivo di uno sviluppo del Sistema. Sarebbe miope non prevederlo e progettare le infrastrutture in modo da non poterle più raddoppiare. È purtroppo quanto sta accadendo per un tratto della linea Bologna-Portomaggiore: con l'interamento di quel tratto, a binario unico, secondo il progetto previsto, si rischia di creare una strozzatura non più rimediabile, neanche in futuro.

**Valorizzare le aree vicino alle fermate Sfm e non ubicare importanti attività a valenza metropolitana lontane dalle fermate.**

Il Ptcp della Provincia di Bologna prevede un nuovo modello insediativo: un legame inscindibile tra sviluppo territoriale, tutela ambientale e pianificazione dei trasporti. Prevede cioè che il Sfm costituisca la rete portante del sistema insediativo nell'area metropolitana, sui cui nodi dovranno aggregarsi i nuovi insediamenti. Le previsioni nei Psc comprendono 39 nuovi insediamenti urbanistici, e 28 zone di riqualificazione urbana, vicino alle Fermate Sfm; per altri 154 centri abitati, più lontani, non è prevista la crescita.

Come è già avvenuto, per esempio, a Monaco di Baviera, dove lo sviluppo previsto del territorio è del tipo "compatto-verde": compatto intorno alle fermate e verde tra le linee.

Le aree ubicate nei pressi delle fermate Sfm, in particolare quelle di Bologna, sono strategiche come luogo di destinazione

degli spostamenti, per l'insediamento di importanti attività a valenza metropolitana (es.: Università, studentati, scuole superiori, poli sanitari, giuridici, religiosi, sportivi) con densificazione edilizia, perché sarà facile, per gli utenti di questi servizi, raggiungerli direttamente con il trasporto pubblico da tutta l'area metropolitana, e l'insediamento meno costoso perché sarà necessaria una dotazione di parcheggi molto inferiore.

È giunto il momento, e il Piano strategico Metropolitan ne è la puntuale e necessaria occasione, di confermare con chiarezza gli obiettivi strategici e, seguendo il calendario del piano, perseguirli con rigore e coerenza. Solo così si potranno risolvere i problemi dell'ambiente, dell'urbanistica e dei trasporti urbani e metropolitani del nostro territorio.

i. Direttiva 2011/76/UE del 27-9-2011

## Bologna in cifre - Francesco Evangelisti

La **popolazione residente** a Bologna alla fine del 2011 è **382.784 unità** (+0,7% rispetto all'anno precedente, ampio saldo migratorio che ha portato gli stranieri residenti a 52.500 unità - 14%); la popolazione residente in tutta la Provincia (fine 2010) è pari a 991.924 unità.

La **superficie** del territorio comunale è pari a 140,85 kmq; di questi 65,43 erano urbanizzati nel 2006 (46%); la superficie del territorio provinciale è di circa 3.700 kmq. La densità media di popolazione sul territorio provinciale è di 270 ab/kmq, a Bologna 2.717,7 ab/Kmq, circa 10 volte tanto.

A Bologna: il **Pil procapite** è di 35.156 euro, le **unità locali di impresa** sono circa 45.000, con oltre 200.000 **addetti**, il **verde pubblico** è di 17,2 mq/ab, le **attrezzature di servizio di proprietà e uso pubblico** pari a 6,9 mq/ab, le **abitazioni** sono oltre 190.000, di cui oltre 10.000 di proprietà del Comune, 92 i km di **piste ciclabili**.

Il **centro storico** di Bologna, inteso come area racchiusa entro i viali che ripercorrono il tracciato delle mura trecentesche misura circa **440 ettari**. L'attrattività del centro può essere misurata a partire dalle **sedes di attività** che costituiscono recapito: 3 parchi e 17 giardini di vicinato, 2.800 esercizi commerciali di vicinato, 80 supermercati, 70 edicole, 700 pubblici esercizi, 52 musei e 47 biblioteche, 284 cartigli descrittivi di altrettanti edifici monumentali, 20 scuole superiori e 20 dell'obbligo, 57 luoghi per lo spettacolo e l'intrattenimento, 48 strutture alberghiere.

Il centro storico, è **abitato e utilizzato** da 53.000 residenti, 45.000 visitatori "occasionalisti", 20.000 persone che vi abitano senza risiedere, 65.000 persone vi entrano ogni giorno per motivi di studio e lavoro.

Gli **accessi di auto e moto** sono numerosi: 48.000 auto e 16.700 moto entrano ogni giorno nella Ztl del centro storico; 199.000 passeggeri salgono o scendono dal bus in fermate nella Ztl; 32.000 sono le auto di residenti autorizzate ad entrare e parcheggiare.

Il totale della offerta di **sosta gratuita** su strada per residenti è pari a 7.870 posti auto, mentre i permessi rilasciati a residenti sono 32.138: un posto auto ogni quattro auto autorizzate. I ciclomotori hanno a disposizione 5.577 stalli, mentre le rastrelliere offrono sostegno a 1.722 biciclette. I posti auto disponibili nelle sette strutture più interne al centro sono 3.698.

La metà della popolazione residente è esposta ad **emissioni di rumore** superiori a 65 decibel, le giornate di superamento del limite giornaliero relativo alle **polveri sottili Pm10** è sempre sopra il limite di 35 superamenti/anno.

Un rilievo degli **oggetti che occupano inutilmente lo spazio pubblico** ha portato alla individuazione di 1.200 oggetti, nella zona più interna del centro storico.

I cassonetti per la raccolta dei rifiuti nella Ztl sono oggi 1.523 e occupano uno spazio di circa 3.500 mq.



Viaggio in Italia: Bologna

## Il Tecnopolo

Sandra Vecchietti

Il Piano strutturale di Bologna concentra la maggior parte delle proprie previsioni di trasformazione intensiva sulla riqualificazione urbana. Alcune di queste (localizzate nell'ambito della stazione ferroviaria) sono già in corso di realizzazione, altre, come quella relativa alla riqualificazione e rifunzionalizzazione dell'ex Manifattura Tabacchi, sono in fase di definizione.

La trasformazione dell'ex Manifattura Tabacchi, oltre agli edifici produttivi dismessi e alla relativa area di pertinenza, interessa alcune aree limitrofe.

Si tratta dunque di un progetto strategico che interviene su un'ampia area di 13 ha posta tra via Stalingrado e via Ferrarese, di cui 10 ha di pertinenza della Manifattura, con una superficie utile lorda esistente di circa 100.000 mq. Agevolmente accessibile dalla tangenziale e lambita dalla linea ferroviaria di cintura, è posta nelle immediate vicinanze del Quartiere fieristico, del Fiera District e del Parco Nord, cioè dei tre principali poli attrattori del medesimo quadrante urbano.

Il complesso, realizzato tra il 1949 e il 1962 su progetto dell'ing. Pierluigi Nervi, sarà sede del Tecnopolo, centro per l'innovazione, la sperimentazione e la ricerca.

L'obiettivo è quello di realizzare un intervento "di grande portata evocativa, caratterizzato da un segno forte ed articolato, che esprima la volontà di proiettare nel futuro le grandi potenzialità del tessuto produttivo bolognese". Il Tecnopolo accoglierà enti di ricerca quali l'Enea, l'Istituto Ortopedico Rizzoli, il Centro regionale unificato per la sicurezza ambientale, territoriale e di protezione civile, l'Università di Bologna, l'Ingv e Cmcc, T3Lab, Larco-Ricos, Design Center, Cermet, Aster, Lepida, oltre ai servizi di foresteria e ristorazione. Una volta completato l'intervento, l'area accoglierà giornalmente circa 2.000 persone tra addetti, ricercatori, utenti e visitatori. Il costo stimato della complessiva riqualificazione è di 198 milioni di euro, di cui 150 milioni di euro provenienti dal Fondo europeo di Sviluppo regionale.

Il Tecnopolo di Bologna è uno dei centri per

la ricerca industriale e il trasferimento tecnologico individuato dalla Regione Emilia-Romagna nel sistema dei Tecnopoli regionali. Il complesso è di proprietà della stessa Regione che ha demandato alla sua società in house Finanziaria Bologna Metropolitana spa il compito di bandire il concorso di progettazione e di curarne le fasi progettuali.

Nel gennaio 2011 Finanziaria Bologna Metro-

politana ha redatto un Documento Preliminare di avvio alla progettazione per la riqualificazione dell'area che contiene le esigenze e le prescrizioni della committenza, quale documento propedeutico alla realizzazione di un concorso internazionale di progettazione.

Le relazioni con il resto della città, la qualità progettuale, il largo utilizzo di risorse rinnovabili, la massima manutenibilità e una age-



Manifattura Tabacchi in via Stalingrado (Fabio Mantovani)



Viaggio in Italia: Bologna

## L'immagine dello spazio pubblico

Piero Orlandi

Prendiamo in esame due casi bolognesi recenti di riqualificazione di piazze nel centro storico, confrontandoli con nuovi luoghi di aggregazione della città consolidata, come la piazza Liber Paradisus – ai piedi del complesso per uffici del Comune progettato da MCA e realizzato nel quartiere della Bolognina, nei pressi dell'ex Mercato Ortofrutticolo - e la Porta Europa, un'opera che pur se di committenza privata si offre all'uso pubblico e soprattutto ambisce a farsi segno preminente nel paesaggio urbano bolognese.

L'esame di questi luoghi ci consente una breve riflessione sull'immagine dello spazio pubblico, intesa come la forma evidente e percepibile degli esiti progettuali di rimodellazione o di nuova costruzione. Le due piazze del centro storico presentano caratteri molto diversi. Piazza Verdi è collocata nel cuore del quartiere universitario, di fronte al Teatro Comunale, è da sempre un crocevia molto caldo tra culture e generazioni: il mondo studentesco – con i suoi riti di occupazione dello spazio pubblico e le modalità di utilizzo dei locali che si aprono sulla piazza - fronteggia non senza frizioni il tempio della lirica che a sua volta è una miscela incoerente di tradizioni borghesi e sentimenti popolari. Piazza Verdi e i suoi dintorni sono la scena urbana dei disordini del '77, all'ombra delle tre sculture di Arnaldo Pomodoro, che all'epoca e fino al 1990 erano lì collocate e vissute come i totem degli indiani metropolitani. Piazza Minghetti fa parte invece della città disegnata tra la metà e la fine dell'Ottocento, e in particolare del sistema di spazi pubblici collegati tra loro dall'asse di via Farini - progettato dall'ingegnere-capo comunale Coriolano Monti seguendo i dettami dell'urbanistica parigina – che comprende anche la piazza Cavour e lambisce la preesistente piazza Galvani. Lo slargo intitolato a Marco Minghetti fu realizzato nel 1893 in attuazione del piano regolatore del 1889, atterrando una serie di case, e costituisce dunque un tassello tra i più significativi della città borghese ottocente-

vole controllabilità delle prestazioni dell'intervento nel tempo, devono essere oggetto di particolare attenzione nella proposta progettuale.

Il Documento Preliminare contiene: l'illustrazione dello stato attuale, gli obiettivi da perseguire, le esigenze e i bisogni da soddisfare, le funzioni che dovrà svolgere l'intervento, le regole, le norme tecniche i vincoli di legge e i requisiti tecnici da rispettare, l'indicazione delle fasi realizzative e delle tempistiche<sup>2</sup>.

Le linee strategiche del progetto sono sintetizzate in 8 punti:

1. il Tecnopolo è un progetto urbano che si rivolge al sistema delle imprese regionale ma anche agli abitanti in quanto sede di attività culturali e ludiche;
2. è un centro di cultura industriale che affronta il tema dell'industria non solo come luogo di produzione di manufatti ma anche di esperienza e di conoscenza;
3. la localizzazione strategica consente di instaurare relazioni strette tra la città (a partire dal quartiere della Bolognina), la ricerca applicata (il Tecnopolo), il processo produttivo (gli insediamenti industriali e terziari) e il mercato (il polo fieristico): un equilibrio tra "natura e artificii";
4. per svolgere appieno la sua azione di stimolo tra innovazione e sistema produttivo il Tecnopolo deve diventare una centralità urbana forte, un simbolo dell'integrazione tra specialismi e vita quotidiana;
5. il sapere tecnologico deve essere inteso non solo come tecnica per la produzione, ma anche come parte integrante della conoscenza, coniugando così Bologna tra memoria e futuro;
6. e il futuro è soprattutto nella capacità di generare differenze nella ricerca, nei processi produttivi, ecc.: il Tecnopolo deve essere il linguaggio della differenza;
7. il Tecnopolo è un progetto regionale che ha un legame forte con il futuro della Città e con il suo contesto territoriale, come disegnato nel Psc;
8. l'ex Manifattura Tabacchi nasce come insediamento industriale e questa tipologia specialistica produttiva, reinterpretata, deve caratterizzare anche la tipologia dei nuovi edifici: la fattibilità dell'intervento deriva anche dal saper coniugare abilmente la fabbrica con le nuove funzioni<sup>3</sup>.

In particolare la proposta progettuale dovrà misurarsi con alcuni temi che conferiranno

all'intervento una propria immagine caratterizzante, sia compositiva che urbana. Uno dei più suggestivi è come l'isolamento, che accompagnava la lavorazione dei prodotti di monopolio all'interno di mura invalicabili, sarà superato contestualmente alla rifunzionalizzazione degli edifici, creando così una nuova permeabilità con il contesto e nuove relazioni con la Città.

Nuove reti materiali e immateriali dovranno essere progettate per connettere il Tecnopolo alla dimensione urbana, regionale, nazionale ed europea. In particolare, dovranno essere individuati gli accessi privilegiati per le varie forme di mobilità; sviluppati i percorsi pedonali e ciclabili interni e di collegamento con la rete delle piste ciclabili; individuate le connessioni con la linea ferroviaria di cintura di collegamento dell'area fieristica con la stazione ferroviaria; definita la viabilità stradale di collegamento con gli insediamenti residenziali, direzionali, produttivi limitrofi, e con il sistema autostradale. Non a caso l'area oggetto del progetto messo a bando interessa un'area più ampia di quella di stretta pertinenza dell'ex Manifattura.

Il Documento Preliminare contiene anche uno schema generale per la rifunzionalizzazione complessiva dell'area e dei singoli edifici, redatto al solo scopo di verificare la fattibilità distributiva delle esigenze dei vari enti che si insedieranno al suo interno, e quindi modificabile in sede progettuale.

Il concorso si è sviluppato in due fasi. La prima ha portato alla selezione di 10 gruppi, che sono stati invitati alla presentazione del progetto di riqualificazione dell'area. Si sta ora completando la seconda, nella quale la commissione giudicatrice individuerà il progetto vincitore tra i 9 presentati (un progettista si è ritirato). Ci proponiamo di pubblicare su un prossimo numero di Urbanistica Informazioni gli esiti del concorso.

1. Regione Emilia-Romagna – Finanziaria Bologna Metropolitana, *Regolamento del Concorso*, Bando di Concorso di progettazione per la riqualificazione ed il recupero funzionale dell'ex Manifattura Tabacchi per la realizzazione del Tecnopolo di Bologna, febbraio 2011, p. 5.
2. Regione Emilia-Romagna – Finanziaria Bologna Metropolitana, *Documento preliminare all'avvio della progettazione*, Concorso di progettazione per la riqualificazione ed il recupero funzionale dell'ex Manifattura Tabacchi per la realizzazione del Tecnopolo di Bologna, gennaio 2011, p. 2.
3. Idem, pp. 7-9.

sca, delimitato com'è dalla sede della Cassa di Risparmio disegnata da Giuseppe Mengoni e dal palazzo delle Poste, inaugurato nel 1911. I due progetti di restyling - entrambi in corso, anche se il primo è più vicino al completamento e di fatto è già in uso, mentre il secondo è ancora circondato dalle recinzioni di cantiere - sembrano mossi da intenti piuttosto diversi: in piazza Verdi si è realizzato, al termine di un lungo processo partecipativo, un progetto che non incide quasi per nulla sull'immagine urbana, riconfermandola in modo più o meno totale; mentre il progetto di Glauco Gresleri per piazza Minghetti è stato oggetto di polemiche anche aspre per l'eliminazione di alcuni alberi, per la sostituzione della pensilina dei bus, insomma per un intervento molto connotato dal punto di vista architettonico (almeno in confronto con l'altro), e condotto con il preciso intento di valorizzare gli edifici otto-novecenteschi che chiudono la piazza su due lati, la cui percezione era fortemente compromessa dalle chiome degli alberi.

Il paragone con i casi più periferici, frutto di progetti di nuova costruzione, dovrebbe fare apprezzare in questi una visione più contemporanea dello spazio e dell'immagine urbana. In verità le incertezze nel linguaggio architettonico e nelle scelte urbanistiche sono evidenti. Il progetto di Ettore Masi per Porta Europa è un insieme di volumi stilisticamente piuttosto disomogeneo, articolato intorno a un sovrappasso sulla via Stalingrado. Nasce per rispondere all'opportunità di connessioni pedonali tra il lato orientale e quello occidentale della strada, in corrispondenza del punto in cui si stacca il viale Aldo Moro, che conduce agli ingressi della Fiera, al Palazzo dei Congressi, al centro direzionale con la sede della Regione; ma vuole anche porsi come simbolo dell'accesso nell'area urbana per chi proviene

dalla tangenziale e dal nord della città, cercando di dare maggiore dignità e peso a una strada, la via Stalingrado, realizzata dal nulla nella seconda metà del Novecento, dotata di un'immagine piuttosto discontinua di pieni e vuoti e con edifici di qualità architettonica complessivamente piuttosto modesta. Gli esiti formali della Porta Europa non sembrano sufficienti per il bisogno, anche se naturalmente la sua riuscita non può essere giudicata sul brevissimo periodo.

Diverso è il caso della piazza Liber Paradisus, la cui principale qualità ci sembra proprio il suo understatement: l'aver rinunciato - in ciò

costretta dai condizionamenti planimetrici e dalle modalità di riempimento edilizio del lotto - a un disegno geometricamente riconoscibile e paragonabile alle forme classiche della piazza urbana, e aver invece puntato a un'identità definita attraverso la discontinuità dei livelli, le ha consentito di assumere un ruolo positivo e ben definito di incrocio di percorsi provenienti da accessi e direzioni diverse. Tra cui vi è quella costituita da una rampa di discesa, che fa entrare anche psicologicamente in modo graduale nello spazio pubblico ai piedi dei tre edifici comunali, consentendo al tempo stesso una percezio-

La piazza coperta della Sala Borsa.

Sala Borsa è uno spazio pubblico situato nel cuore del centro storico che, oltre ad Urban Center Bologna, ospita la principale biblioteca cittadina, luoghi di incontro e attività per bambini e ragazzi, una piazza coperta e un Auditorium, sedi di numerose mostre, convegni e iniziative di richiamo anche nazionale.



Piazza Liber Paradisus



Il Parco del Museo d'Arte Moderna di Bologna (MAMBO)



Il cortile delle Cineteca

ne progressiva, prospetticamente mutevole delle architetture e della loro relazione con il contesto urbano della prima espansione ottocentesca.

Molto più apprezzabili sono gli esiti che si possono riscontrare in altra parte del centro della città, nella zona di via Riva di Reno, dove si è sostanzialmente completato, al termine di un processo più che decennale, il progetto di riqualificazione dell'area della ex Manifattura Tabacchi. Qui sono notevoli alcuni spazi ad uso pubblico – il cortile della cineteca, realizzato nell'ex macello e il nuovo

parco del Mambo, il Museo d'arte moderna cittadino – che costituiscono un sistema integrato di ambiti diversi (un insieme di edifici industriali ottocenteschi riqualificato, le sponde verdi del canale Cavaticcio ora adibite a estensione all'aperto del museo) in dialogo con alcune preesistenze, in particolare con l'edificio della Salara e gli spazi circostanti, da tempo recuperati.

Ma nel complesso, l'immagine che questi progetti ci restituiscono è disorganica, non ci pare abbia una forza sufficiente a rinnovare e aggiornare l'idea di città che è prevalsa a Bo-

logna nel corso ormai troppo lungo di anni che ci separano dai Settanta, quando il progetto di conservazione esprimeva il suo stile unitario, forse anche unico, ma convincente. Manca ad esempio un utilizzo deciso dell'arte contemporanea, e soprattutto dell'arte pubblica, che andrebbe considerata un'alleata - forse non imprescindibile, ma certamente molto utile - per facilitare la condivisione dei progetti e per raggiungere un disegno partecipato degli spazi collettivi.

## Urban Center

Giovanni Ginocchini e Fabrizia Petrei

Urban Center Bologna è il centro di comunicazione con cui la città presenta e discute le proprie trasformazioni territoriali e urbane, oggi luogo centrale della discussione sul Piano della Pedonalità promosso dal Comune di Bologna.

Con sede in Salaborsa, nel cuore del centro storico, Urban Center è gestito da un Comitato composto da alcuni tra gli enti e le istituzioni più coinvolti nelle trasformazioni della città e del territorio.

L'obiettivo del centro è quello di mantenere una comunicazione con la città in grado, da un lato, di informare e, dall'altro, di ricevere informazioni dai cittadini e da soggetti organizzati in un circolo virtuoso di scambio e di dialogo. Lo fa innanzitutto con una mostra permanente che, tramite pannelli, "cubi", plastici e video, rappresenta sinteticamente e in un linguaggio accessibile i principali progetti urbanistici della città, fornendo quindi alla rete dei soggetti coinvolti nei processi di trasformazione urbana un canale di comunicazione comune. L'organizzazione e la promozione di mostre temporanee, presentazioni, lezioni, workshop, dibattiti, passeggiate urbane hanno inoltre lo scopo di mantenere vivo un confronto aperto sui temi di più stretta attualità e forniscono l'occasione per l'approfondimento di singoli argomenti, la conoscenza diretta dei progettisti, la presentazione di istanze e la proposta di nuove iniziative, stimolando la partecipazione alle discussioni e alle scelte sul futuro della città.

Questo genere di iniziative, unite alle attività di aggiornamento e informazione tramite il sito web, le newsletter settimanali e la presenza sui più diffusi social network, danno vita a una rete di comunicazioni che sconfinava continuamente tra il fisico e il virtuale supportando reciprocamente entrambi i livelli.

A questa modalità si legano indissolubilmente i laboratori di partecipazione in cui Urban Center Bologna svolge di volta in volta un ruolo di coordinamento, di facilitazione dei processi, oppure di

semplice collaborazione. Recentemente ha ospitato ad esempio il Forum cittadino del Paes, Piano d'azione per l'energia sostenibile, lo strumento con cui il Comune di Bologna sta definendo le azioni da intraprendere per contribuire agli obiettivi del pacchetto clima-energia dell'Unione Europea. Ma è soprattutto il percorso di consultazione "Di nuovo in centro", la proposta di una nuova pedonalità del centro città promossa dal Comune, che ha visto impegnato in questi ultimi mesi Urban Center con un ruolo di guida e organizzazione. Istituzioni, associazioni e cittadini sono stati chiamati, infatti, a confrontarsi sulle scelte delineate all'interno del piano in un percorso di tre mesi in cui si è cercato di coinvolgere una pluralità di soggetti e di stimolare una discussione utile a verificare e migliorare i contenuti della proposta stessa. Tavoli di concertazione con associazioni e categorie economiche, laboratori di ascolto nei quartieri aperti a tutti i cittadini, mostre informative nei diversi luoghi del centro, una piattaforma web e un questionario online, sono stati i principali strumenti attivati a questo scopo. Con l'obiettivo prioritario di rendere sintetica e comprensibile l'argomentazione tecnica, condizione necessaria per permettere una partecipazione informata e responsabile dei cittadini alla discussione pubblica.

### Contatti:

[www.urbancenterbologna.it](http://www.urbancenterbologna.it) – È il sito di Urban Center Bologna  
cerca "Urban Center Bologna" su Facebook, Twitter, YouTube  
<http://dinuovoincentro.tumblr.com> È il blog dedicato al Piano della Pedonalità

> Sullo sfondo, uno scatto durante un incontro di ascolto aperto ai cittadini nell'ambito del percorso di consultazione "Di nuovo in centro".



## Pianificazione strategica a Bologna

Piergiorgio Rocchi

Dunque si parte. Anche a Bologna, dopo altre grandi e medie realtà territoriali italiane e europee (solo alcune: Torino, La Spezia, Perugia, Trento, Bolzano, Lecce, Lione, Barcellona, Monaco) e dopo tre anni di traccheggiamenti (la cosa era cominciata nell'era Delbono e si era momentaneamente interrotta) si comincia a praticare l'ambizioso e per alcuni aspetti innovativo percorso della pianificazione strategica e lo si fa lanciando il Psm vale a dire il Piano strategico Metropolitano.

Un comitato promotore, composto da Comune di Bologna, Provincia di Bologna, Regione Emilia-Romagna, Unione Reno - Galliera, Unione Terre di Pianura, Associazione Valle dell'Idice, Nuovo Circondario Imolese, Comune di Casalecchio di Reno, Comune di Zola Predosa, Comune di Malalbergo, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna, Camera di Commercio, Ascom Bologna, CNA Bologna, Confcooperative, Legacoop Bologna, Unindustria ha lanciato l'iniziativa, redigendo un manifesto, uscito nell'ottobre del 2011, nel quale dopo aver schematizzato i perché della necessità di un Psm – incertezza e stabilità producono una riduzione di concretezza delle politiche territoriali –, e aver messo in risalto il suo ruolo di strumento e linea guida per la 'costruzione del futuro', per lo sviluppo, e per un rilancio del ruolo europeo della città, si fa appello alla creatività, all'intelligenza e alle energie della città con l'obiettivo di farla diventare un 'nodo principale della rete globale'. Nel Manifesto si affronta poi la non secondaria questione di che cosa si intenda per Piano strategico.

In linea con i piani strategici di ultima generazione, si afferma che il Psm è "un processo volontario e collegiale, di più soggetti pubblici e privati, teso alla condivisione e alla costruzione di una visione del futuro del nostro territorio, e mirato al suo posizionamento sulla scena regio-

nale, nazionale e internazionale." Sottolineando come esso non sia uno strumento di pianificazione tradizionale, anche se ricordare che il Psc (da poco vigente) è lo "strumento di pianificazione urbanistica generale che deve essere predisposto dal Comune, con riguardo a tutto il proprio territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo e per tutelare l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale dello stesso", può forse servire a comprendere come un rapporto fra strumenti innovativi e vecchia pianificazione c.d. autoritativa debba comunque essere costruito, pena il dare un contributo allo svuotamento di significato della seconda e una possibile mancanza di concretezza attuativa alla prima. Altro importante tassello è l'individuazione del contesto: si fa riferimento esplicito ad una dimensione 'ampia', 'metropolitana': non si può non essere d'accordo con chi sostiene che la rete di relazioni economiche politiche e sociali che insistono su di una città come Bologna non possono essere confinate all'interno dello spazio amministrativo della comunità locale. L'orizzonte temporale dichiarato va dal breve al medio lungo periodo (dai 5 ai 15 anni in ragione degli obiettivi). Dopo aver affrontato gli ambiti di azione del Psm, 6, verticali, che spaziano dalla ricerca alla governance dell'area metropolitana, sommariamente tutte le caratteristiche dell'Eccellenza bolognese, il manifesto passa alla tassonomia dei lavori che prevede un'articolazione in 4 fasi. E qui si introduce il comitato scientifico il quale insieme a quello promotore stabilisce le regole per lo svolgimento di un Forum 'metropolitano', apertosi il 29 marzo 2012 e presieduto da Romano Prodi e per la formazione di Tavoli di lavoro, nei quali lanciare la discussione ed il confronto in base a Documenti di Programma, redatti dal comitato promotore, da integrare appunto nella discussione e da far confluire poi nella prima bozza del Piano strategico, il quale nell'ultima fase viene approvato e recepito, con tempi e modalità da definire, da tutti i soggetti che hanno partecipato. Il già citato comitato scientifico, composto da economisti, sociologi e geografi è affiancato da un 'collegio' tecnico composto da dirigenti del Comune e della Provincia di Bologna. Piccola ma utile nota: è stato

creato un sito web: <http://psm.bologna.it/>, nel quale è possibile approfondire i contenuti, ad esempio dei tavoli progettuali. Un ultimo accenno va fatto rispetto al rapporto Psm e partecipazione. Il Piano strategico non è uno strumento di partecipazione, nel senso che il percorso non arriva a momenti decisionali inclusivi, visto che per esplicita ammissione del responsabile del comitato tecnico scientifico, è, sì, un esempio di democrazia partecipativa "ma, insomma c'è differenza tra una cooperativa di costruttori e un comitato locale..." (che pure paradossalmente e democraticamente potrebbero sedere allo stesso tavolo di progettazione). Quindi un conto è condividere (un tavolo, una strategia, un futuro) un altro conto è decidere insieme. Consapevoli di questa piccola contraddizione alcuni gruppi locali stanno tentando di creare parallelamente allo svolgimento del Forum, momenti partecipativi complessi ma significativi per Bologna, come un "Town Meeting" (democrazia deliberativa di origine nordamericana), per dare maggior spessore al ruolo di democratizzazione proprio del processo di pianificazione strategica e su argomenti correlati non meno importanti come quello della "città metropolitana".

## Una nuova politica urbanistica a Milano

Paolo Galuzzi, Stefano Pareglio, Piergiorgio Vitillo  
**Alcune essenziali e semplici modifiche del Pgt**

*L'amministrazione Pisapia ha deciso di concludere l'iter di approvazione del Piano di governo del territorio (Pgt) di Milano attraverso una nuova valutazione delle oltre 5.000 osservazioni pervenute, che permettesse di introdurre alcuni decisivi correttivi alla proposta di piano licenziato dalla giunta Moratti.*

*L'orizzonte politico e culturale entro cui si è lavorato (la "città come bene comune"), tiene conto della difficile condizione economica, cerca di porre rimedio alle numerose ferite aperte nel corpo della città e avvia una concreta risposta ai cinque referendum locali del giugno 2011.*

### **Una regia pubblica realistica e non ideologica**

La trasformazione e lo sviluppo urbano tornano a essere espressione di una concezione della regia pubblica non ideologica e non di parte, pragmatica, realistica e ispirata al conseguimento dell'interesse generale della città e di chi la abita. Una regia capace di generare e di condividere una visione moderna e aperta della città, e al contempo, di confrontarsi con i mutamenti già in corso e con le istanze più urgenti, sia di piccola che di grande scala.

Proprio per questo, il lavoro sul Pgt è stato accompagnato da una robusta fase di ascolto, articolata in una fitta serie di incontri pubblici (più di 100 in sei mesi), rivolti a istituzioni (comuni contermini, Consigli di zona) e associazioni (ambientaliste, sindacali, professionali, culturali), e nella raccolta delle istanze dei cittadini, con i quali il confronto è avvenuto sia direttamente, sia riaprendo un dialogo interrotto da oltre trenta anni con i Consigli di zona. Con l'accoglimento di oltre il 40% delle osservazioni presentate - la precedente valutazione ne accoglieva meno del 9% - si sono potuti introdurre diversi correttivi (alcuni dei quali sono di seguito tratteggiati) che restituiscono concretezza al disegno della città e aprono nuove prospettive di politica urbana, con particolare riferimento ai temi della rigenerazione, della residenza sociale e del dialogo con la regione urbana milanese, anche attraverso una manovra più oculata sulle quantità e sulle localizzazioni strategiche.

### **Ridurre**

L'accoglimento delle osservazioni presentate dai cittadini ha permesso di ridurre in modo significativo le smisurate previsioni insediative del Pgt adottato, incidendo:

- sulle potenzialità edificatorie degli ambiti del Parco agricolo Sud Milano, che avrebbero generato quasi 3,5 milioni di mq da trasferire nel Tessuto urbano consolidato (Tuc), ossia nella città esistente;
- sulle potenzialità edificatorie degli ambiti di trasformazione (Atu), ridotte di oltre 2 milioni di mq.

Il Pgt approvato conferma così una previsione insediativa di circa 3 milioni di mq di Slp rispetto ai precedenti 8,5 milioni, con un ridimensionamento che supera il 60% delle previsioni adottate. Un'ulteriore e specifica manovra di contenimento delle potenzialità edificatorie ha riguardato nello specifico il Tessuto urbano consolidato (Tuc), ed è stata condotta sostanzialmente attraverso due operazioni:

- la prima, relativa alla menzionata cancellazione dell'impropria e innaturale generazione di potenzialità edificatorie che, dalle aree marginali e agricole, avrebbero avuto come recapito la città esistente, senza alcuna indicazione fisica che "desse forma" a tale densificazione;
- la seconda, riguardante l'introduzione di un indice massimo di utilizzazione territoriale pari a 1,00 mq/mq di Slp, in modo da orientare la corretta composizione fisica e morfologica delle trasformazioni complesse, al contempo spaziali e funzionali. Un indice massimo, quest'ultimo, che consente di non "appiattire" il progetto della città esistente e di quella futura,

ma di valorizzarne gli elementi qualitativi, orientando le quote aggiuntive, rese sostenibili, verso un progetto di superiore livello morfologico e ambientale per il tessuto più denso della regione urbana milanese. Con queste misure e quantità sarà più semplice promuovere strategie e politiche urbane che abbraccino l'intera area metropolitana, attraverso un progetto territoriale che declini a quella scala il tema della densificazione e dei limiti dello sviluppo, delle grandi attrezzature e dei servizi territoriali, della rete ecologica e dei sistemi della mobilità: un progetto ponderato, teso a contrastare la generica e solo quantitativa tendenza accentratrice del capoluogo milanese.

### **Sostenere**

Mentre opera una riduzione delle potenzialità edificatorie, il Pgt approvato ricerca tuttavia una più marcata e concreta presenza dell'Edilizia residenziale sociale (Ers), che passa - negli Atu - dal 10% delle potenzialità edificatorie ammesse (piano adottato) a circa il 35% (piano approvato).

In valore assoluto, le quantità regolamentate di Ers aumentano dunque del 25%, nonostante il deciso taglio delle potenzialità edificatorie prima indicato. Ciò grazie anche alle nuove regole del Tuc, che disciplinano quote obbligatorie di Ers negli interventi di riordino urbano, relativi ad aree produttive da dismettere superiori a 10.000 mq di superficie territoriale.

Più di 20.000 alloggi di Ers sono così prodotti dalla nuova manovra: 10.963 alloggi previsti negli Atu, 5.385 disciplinati obbligatoriamente nel Tuc, 3.393 prodotti dai Piani Attuativi obbligatori, altri 400 derivanti dal Piano dei Servizi. A questi 20.000 nuovi alloggi sociali si aggiungono ad altri 4.025 previsti da piani e programmi in corso.

### **Selezionare, orientare e qualificare**

Il Pgt approvato segna un'importante discontinuità rispetto al piano adottato, sia nell'individuazione che nel trattamento delle grandi aree di trasformazione.

In primo luogo, accogliendo le richieste avanzate dai cittadini (in ragione dei servizi esistenti e generabili), che incontrano peraltro analoghe istanze degli operatori (in ordine alla praticabilità finanziaria de-

gli interventi più densi, nell'attuale contesto di mercato), il Pgt approvato stabilisce una significativa riduzione degli indici edificatori, con un tetto massimo di 0,7 mq/mq, di cui la metà per residenza sociale o in accoglimento dei diritti perequati delle pertinenze indirette, nel caso di interventi non residenziali. Inoltre, prevede la cessione di una dotazione minima di aree da destinare esclusivamente alla realizzazione dell'edilizia sociale: tale dotazione, da reperire all'interno delle previsioni di aree per servizi, è declinata in base alle esigenze quantitative e qualitative dei servizi del contesto urbano.

In secondo luogo, il Pgt approvato cancella alcuni ambiti inopportuno indicati di trasformazione dal piano adottato: il carcere di San Vittore (a seguito della rinuncia alla realizzazione della nuova Città della Giustizia) e Cadorna (per impossibilità di realizzare la prevista concentrazione volumetrica); nonché gli ambiti ricadenti nel Parco agricolo Sud Milano (Forlanini, Cascina Monluè, una parte di Porto di Mare), ri-perimetrando altresì l'ambito della Piazza d'Armi, con l'esclusione dell'area dell'ospedale esistente.

Infine, il Pgt approvato opera una selezione funzionale negli ambiti di Stephenson e Toffetti, escludendovi la residenza, mentre per Expo e Cascina Merlata vale quanto previsto dai relativi Accordi di Programma. Per il sistema degli scali ferroviari (cui fanno riferimento 7 Atu: Farini-Lugano, Greco-Breda; Lambrate; Romana; Rogoredo; Porta Genova; San Cristoforo), il Pgt approvato sostiene la scelta di procedere con un Accordo di Programma tra Comune, Regione e Rfi, che, anche attraverso un processo di ascolto e partecipazione e un percorso autonomo di negoziazione, consenta di assicurare un contenimento delle previsioni insediative e la garanzia di un interesse pubblico rilevante, in via prioritaria finalizzato al miglioramento dell'efficienza trasportistica su ferro di livello metropolitano.

### **Consolidare, valorizzare, tutelare**

La città esistente è interamente disciplinata attraverso il Piano delle regole (PdR). Il Pgt adottato prevedeva un unico indice di edificabilità di base (0,5 mq/mq), indipendente dai caratteri urbanistici del contesto

urbano. Indice peraltro incrementabile, senza alcun limite superiore, attraverso il trasferimento di potenzialità edificatorie da altri ambiti, la localizzazione di incentivi diversamente maturati o, ancora, il pieno recupero della Slp esistente, sempre possibile e non oggetto di alcun condizionamento. Il trasferimento delle potenzialità edificatorie, così come la localizzazione delle funzioni (indifferenza funzionale), venivano interamente delegati al mercato, senza alcuna cura e governo degli effetti indotti in termini di carichi insediativi, fabbisogno di servizi o di implicazioni infrastrutturali.

Il Pgt approvato opera in funzione di una maggiore valorizzazione e qualificazione della città esistente, promuovendo un insieme articolato di azioni tese a ridurre i rischi di una densificazione impropria (per quanto astratta e teorica) senza deprimere le (spesso necessarie) azioni di riqualificazione e rigenerazione sostenibili, che possono così essere sintetizzate:

- la Slp esistente può essere mantenuta, anche se superiore all'indice massimo, a condizione di parità di destinazione d'uso: di fatto, tale principio rappresenta il limite quantitativo per tutti gli interventi edilizi sul patrimonio edilizio esistente. Detto presupposto viene meno solo nel caso dei cambi d'uso da funzioni produttive a funzioni urbane (per le aree al di sopra dei 5.000 mq), per le quali è prevista una specifica disciplina, differenziata in riferimento alla dimensione dell'intervento;
- anche nel Tuc, l'indice di base viene ridotto a 0,35 mq/mq di Slp. Per le pertinenze indirette, tale indice rappresenta la potenzialità edificatoria trasferibile in cambio della cessione gratuita dell'area per la realizzazione degli standard urbanistici e di altre dotazioni urbane; per le pertinenze dirette non edificate (o parzialmente edificate), rappresenta invece la potenzialità edificatoria minima per interventi privati, incrementabile fino a 1,00 mq/mq attraverso il recupero della Slp esistente, l'accoglimento delle potenzialità trasferite dalle pertinenze indirette, l'accoglimento delle potenzialità incentivate derivanti dal risanamento energetico del patrimonio edilizio esistente e dal restauro architettonico degli edifici storici di

valore, nonché attraverso la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale (0,35 mq/mq);

- la nuova disciplina per i cambi d'uso da funzioni produttive a funzioni urbane, che costituiva uno degli automatismi più delicati e critici introdotti dal piano adottato, approfondisce gli aspetti di valutazione delle qualità dei suoli e dei relativi interventi di bonifica, introducendo regole per la trasformazione urbanistica che consentono l'applicazione dell'indice di base o il recupero della Slp esistente fino a un massimo di 0,65 mq/mq, incrementabile fino a 1,00 mq con meccanismi simili a quelli previsti per gli interventi ordinari, funzionali alla pubblicizzazione delle pertinenze indirette, alla concretizzazione dei risanamenti energetici e degli edifici storici di valore, alla realizzazione di quote di edilizia residenziale sociale, anche in questo caso obbligatoria solo per la trasformazione di aree superiori a 1 ettaro;
- l'incremento della classe di sensibilità paesaggistica per ampie parti del Tuc, attraverso un maggior riconoscimento del valore di impianto dei tessuti del Piano Beruto (1884-1889) e dei quartieri moderni, così da estendere la tutela morfologica e architettonica di ampie porzioni del tessuto storico della città;
- l'introduzione di semplici regole morfologiche per la realizzazione degli interventi in cortina nei tessuti storici, diversificate per gli interventi sull'esistente e per quelli di nuova edificazione e ristrutturazione urbanistica; unitamente all'eliminazione delle costruzioni in altezza nei cortili, che negli anni recenti hanno snaturato diversi isolati della città consolidata, creando al contempo problemi di sostenibilità insediativa e ambientale.

Tutto ciò consente, da una parte, di ricondurre le trasformazioni edilizie e urbanistiche nel tessuto urbano entro limiti di sostenibilità e di accettabilità e, dall'altra, di facilitare l'attuazione degli standard urbanistici attraverso la perequazione: prevenendo una concreta e regolamentata disponibilità di accoglimento delle potenzialità edificatorie generate attraverso la pubblicizzazione delle pertinenze indirette (che il

Pgt adottato non assicurava), e consentendo al contempo la più conveniente autonomia di ogni intervento.

Non si tratta certamente del miglior piano possibile, né dello strumento urbanistico che la nuova Amministrazione comunale avrebbe costruito se non avesse avuto il campo di azione delimitato dal riesame delle osservazioni; ma della riforma pragmatica di un piano ereditato, che però marca una profonda discontinuità nelle politiche urbanistiche milanesi degli ultimi trenta anni.

## **Abitare Milano: la casa e gli spazi del lavoro**

Giovanni Dapri e Laura Pogliani

Abitare la città è un fatto complesso che coinvolge l'insieme delle attività umane e delle relazioni che si instaurano fra le diverse componenti sociali. La revisione del Pgt di Milano ha costituito un passaggio decisivo per ripensare ai luoghi, ai processi e alle traiettorie di sviluppo dell'abitare; ha rappresentato inoltre un'occasione per riflettere su un diverso orientamento delle modalità e dei processi di crescita, basato su un nuovo profilo ambientale e sociale. In particolare si è scelto di dare priorità ad alcune questioni strategiche, tra le quali l'abitare sociale, un problema che soffre di un deficit di attenzione politica da almeno trent'anni. La passata stagione della negoziazione urbanistica non ha saputo formulare una risposta soddisfacente, nonostante si collocasse in una fase di boom edilizio e di altissima valorizzazione della rendita privata; i provvedimenti dei recenti bandi (di cui si dà conto nell'intervista a Franco Zinna su questo stesso numero) hanno ottenuto risultati positivi ma quantitativamente modesti. Il Pgt adottato dalla giunta Moratti precedente prometteva molta edilizia per realizzarne però poca di carattere sociale, perché trattava il tema in modo strumentale e retorico, lasciando di fatto massima libertà di scelta al solo operatore privato. Il Pgt rivisto ed approvato si propone invece di affrontare i due nodi principali per garantire una casa a prezzi accessibili: il reperimento delle risorse (aree e finanziamenti) e le regole nella cooperazione pubblico-privata.

### **Regole e politiche per l'abitare sociale**

Il Pgt articola un insieme di scelte sinergiche volte alla valorizzazione del patrimonio edificato esistente; all'uso di tutte le risorse non ancora utilizzate; al completamento di tutte le iniziative in corso; alla realizzazione di una nuova offerta residenziale sociale. Regole e politiche che si sviluppano, attraverso la decisiva regia pubblica, in sussidiarietà con l'azione degli attori privati e dei soggetti competenti.

Questo per garantire fattibilità alle scelte e per superare le note difficoltà di carenza di risorse pubbliche (nazionali, regionali e comunali) e di indisponibilità effettiva di aree pubbliche edificabili, perché quelle oggi esistenti sono residuali o localizzate in ambiti improponibili sotto il profilo sociale ed ambientale.

Il principio generale consiste nella contestuale realizzazione di funzioni private e di residenza sociale, in una prospettiva che vede tutte le trasformazioni insediative partecipare alla costruzione di una città solidale. Questo obiettivo viene reso possibile attraverso un'iniezione sostenuta di Edilizia residenziale sociale (Ers), in tutti gli interventi significativi di trasformazione privata. La quota richiesta (0,35 mq/mq) è articolata in 3 tipologie, per rispondere alla gamma diversificata di istanze sociali: 0,05 mq/mq per affitto sociale; 0,10 mq/mq per affitto convenzionato, concordato e moderato, residenza universitaria e co-housing sociale; 0,20 mq/mq per vendita convenzionata agevolata, affitto con patto di futura vendita e co-housing.

Da un punto di vista quantitativo, il Pgt riformato prevede di destinare circa la metà dell'edificabilità totale per abitazioni sociali, non solo in tutte le grandi trasformazioni della città (Atu) ma anche nelle trasformazioni del tessuto urbano esistente (Tuc) alle seguenti condizioni: la previsione è obbligatoria per le aree di intervento di media dimensione (superiori a 10.000 mq) e facoltativa per quelle di dimensione inferiore, dove comunque, nel caso di lotti superiori a 5.000 mq, il piano richiede il concorso obbligatorio alla realizzazione di obiettivi di interesse generale, in alternativa tra l'edilizia sociale e/o l'acquisizione perequativa di aree destinate a servizio pubblico e/o l'utilizzo dei diritti edificatori premiali trasferiti per interventi finalizzati all'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente.

Infine, per le trasformazioni in senso residenziale degli immobili terziari superiori a 5.000 mq di slp, una quota non inferiore al 35% della slp recuperata dovrà essere destinata ad alloggi sociali.

Nei prossimi anni sono previsti oltre 24.000 alloggi sociali, di cui quasi 4.000 a canone sociale. Sul totale, almeno 7.500 alloggi sono realizzabili subito su aree già di

proprietà pubblica (del Comune o della Provincia) e in seguito ad interventi in corso. Pertanto, il 30% dell'offerta di edilizia residenziale sociale sarà disponibile in tempi brevi.

Per quanto concerne il reperimento di aree da destinare alla residenza sociale pubblica, queste potranno derivare dai grandi ambiti di trasformazione e dalle trasformazioni del tessuto edificato esistente che sono chiamati a contribuire con una cessione di suoli (minimo il 30% della superficie di intervento), affinché il Comune possa disporre concretamente di un patrimonio pubblico.

All'interno di questa strategia generale, la manovra presenta alcune alternative, che la rendono flessibile e maggiormente attuabile. Infatti, in luogo della cessione delle aree, l'operatore può realizzare direttamente, all'interno della propria superficie fondiaria, tutta la quota di residenza sociale (eccetto la residenza pubblica a canone sociale), a garanzia di un effettivo *mix abitativo* e di una maggiore sostenibilità economica dell'operazione. La parte di residenza a canone sociale non realizzata dal privato (0,05 mq/mq) potrà essere commutata solo in edilizia residenziale convenzionata agevolata; in tal caso l'operatore dovrà obbligatoriamente corrispondere all'Amministrazione comunale, in forma di monetizzazione, una quota proporzionale al ricavo determinato con questa trasformazione. Tale monetizzazione confluirà in un apposito Fondo di scopo, direttamente utilizzabile da parte dell'ente pubblico per la costruzione degli alloggi pubblici.

In una logica riformista ed incrementale, l'Amministrazione comunale costituisce pertanto un vero demanio comunale di aree (provenienti dalle cessioni di tutte le trasformazioni) ed acquisisce fondi (dai contributi privati conseguenti alla facoltà di commutare interventi con risorse) che potranno creare le condizioni urbanistiche per rispondere alla domanda finora del tutto inevasa di abitazioni sociali, sulla base di un programma pubblico strategico per l'intera città. Un meccanismo analogo è praticato in altri paesi europei sulla scorta delle esperienze pionieristiche americane, iniziate almeno trent'anni fa, nelle quali l'attuazione dei programmi di edilizia sociale all'interno delle trasformazioni pri-

vate e in cooperazione con gli operatori privati, è stata letta anche come strumento di recupero parziale della rendita urbana. Nel recente testo esaustivo di Nico Calavita e Alan Mallach intitolato *Inclusionary Housing in International Perspective*, pubblicata nel 2010 dal Lincoln Institute si dà conto di come in California ed in particolare a San Francisco, da anni la riqualificazione urbana si attua correlando densità e destinazioni più appetibili per il mercato a corrispondenti aumenti di benefici pubblici (tra cui case sociali): queste condizioni sono fissate direttamente in fase di approvazione del piano e pertanto incidono sulla rendita immobiliare. Attraverso il coordinamento di investimenti e di expertise provenienti da privati e da soggetti no profit gli sforzi progettuali mirano a creare quartieri socialmente integrati, con buona dose di case a prezzi accessibili per le giovani coppie, i migranti, i lavoratori creativi così da contrastare il processo di selezione sociale e funzionale e di neo centralizzazione terziaria, che rappresenta una tra le principali minacce per la rigenerazione dei centri urbani.

### **La costruzione di una politica per la casa ed il lavoro**

È chiaro che una politica efficace per la casa non può essere affrontata esclusivamente con gli strumenti e le modalità dell'agire urbanistico, ma richiede un contributo sinergico e sostanziale alle politiche di settore, quelle sociali, quelle per la casa e per la qualità della vita, attraverso un'azione comune e integrata che coinvolga tutti gli assessorati interessati. Con questo fine gli assessorati alla Casa, all'Urbanistica e ai Servizi Sociali stanno lavorando alla costituzione di un'Agenzia per la Casa che incroci la domanda e l'offerta di appartamenti privati in locazione, con un ruolo di garante da parte del Comune sulla solvenza degli inquilini e la proposta di un canone congruo dei proprietari. L'azione tende ad affrontare in tal modo la sotto utilizzazione delle risorse disponibili, che per la sola città è stata valutata in 70.000 appartamenti privati inutilizzati. L'Amministrazione si è inoltre impegnata ad introdurre nel Bilancio una specifica voce dedicata alla realizzazione di nuovi alloggi a canone sociale, la cui gestione è posta in capo all'Agenzia,

nonché al sostegno degli interventi di recupero, ristrutturazione e potenziamento del patrimonio edilizio esistente.

Anche la valorizzazione ed il rafforzamento degli spazi produttivi sono strumenti per lo sviluppo civile ed economico della città. Con il contributo del Pgt si sono attivate alcune azioni che prevedono di sostenere i luoghi del lavoro che c'è.

Una prima azione riguarda la disincentivazione delle azioni speculative sulle aree industriali in crisi, definendo un limite alla possibilità di trasformazione degli edifici produttivi esistenti.

Una seconda azione riguarda l'incentivazione al recupero degli insediamenti produttivi esistenti attraverso l'attribuzione di un premio volumetrico della misura del 20% della superficie lorda di pavimento oggetto di recupero, con la possibilità di utilizzarla in loco per ampliamenti dell'attività produttiva oppure commercializzare il diritto volumetrico acquisito per altre funzioni urbane in altre parti della città, con l'obbligo di mantenimento dell'attività produttiva esistente. Se l'attività produttiva verrà dismessa successivamente, la proprietà dovrà restituire al Comune il diritto acquisito.

Infine il Pgt incentiva la realizzazione di un'offerta più articolata e aggiornata delle forme e dei luoghi della produzione. Il Piano dei Servizi prevede di non computare la slp degli spazi di lavoro innovativi, quali gli incubatori d'impresa con imprese start-up e spin-off, le attività legate alla produzione culturale, i servizi alla persona e gli spazi per il volontariato sociale, a condizione che essi siano asserviti, convenzionati o accreditati con l'Ente pubblico.

Sono misure e politiche che si inseriscono in una strategia impegnativa per innovare processi e prodotti, luoghi e relazioni, così da trattenere e riportare il lavoro e l'economia reale nella città, e dare un futuro decente alle popolazioni metropolitane, specialmente a quelle giovani.

## Il governo delle trasformazioni urbane

Andrea Arcidiacono

Uno degli nodi più critici nel Pgt approvato dalla giunta Moratti, alla vigilia delle elezioni comunali del 2011, era costituito dal governo delle trasformazioni urbane. Non solo per quanto riguarda l'eccessivo carico insediativo e l'insoddisfacente dotazione di verde e servizi (compresa la residenza sociale) nei grandi Ambiti di Trasformazione disciplinati dal Documento di Piano; ma soprattutto per le deboli disposizioni di controllo e regolazione di un sistema di interventi intensivi di ristrutturazione urbanistica e di modificazione d'uso diffusamente ammessi all'interno della città esistente ma difficilmente sostenibili.

Le previsioni del Pgt approvato lo scorso maggio dalla amministrazione del sindaco Pisapia, per quanto condizionate da un campo di azione limitato al riesame delle oltre 5.000 osservazioni, presentano in tal senso importanti discontinuità. Una delle differenze più evidenti è rappresentata da un sensibile ridimensionamento della edificabilità complessiva (una riduzione di oltre il 50% della superficie lorda di pavimento realizzabile); un risultato determinante non solo per la sostenibilità delle previsioni urbanistiche a livello locale ma anche un primo passo importante verso la riorganizzazione dell'assetto insediativo a scala metropolitana.

Una parte cospicua di questa riduzione è stata realizzata con lo stralcio degli Ambiti di Trasformazione interni al Parco Sud (Ambiti Trasformazione periurbana - Atp e parte degli Ambiti di Trasformazione di Interesse pubblico generale - Atipg); un'operazione che evita un'applicazione impropria dei meccanismi perequativi alle aree del parco agricolo e con essa la conseguente generazione di un'edificabilità virtuale di oltre 3,5 milioni di mq da trasferire senza alcuna regolazione all'interno del Tessuto urbano consolidato (Tuc) o negli Ambiti di Trasformazione urbana (Atu).

Il generale contenimento delle previsioni di piano viene integrato da una robusta riorganizzazione delle modalità di regolazione e di governo di tutte le trasformazioni

urbane "intensive"; non solo quelle direttamente disciplinate dal Documento di Piano (Dp) come "Ambiti di Trasformazione" (Atu, Atipg e Atp), ma soprattutto quelle relative agli ambiti del tessuto consolidato classificati dal Piano delle Regole come Aree di Rinnovo urbano - Aru (pari a oltre il 46% del Tuc) che comprendono attualmente quasi 3,5 milioni di aree a uso produttivo e che con molta probabilità nei prossimi anni presenteranno le maggiori dinamiche di riconversione verso altre funzioni urbane; ambiti soggetti nel piano Moratti a una disciplina debole, senza alcun controllo di densità e funzioni, con limitate previsioni di servizi e verde, e con indicazioni morfologiche di fatto sempre deregolabili.

Per gli Ambiti di Trasformazione, complessivamente ridotti da 26 a 21 (oltre all'annullamento delle aree interne al Parco agricolo Sud Milano sono stati cancellati gli Atu di San Vittore e di Cadorna) la disciplina "riformata" del Documento di Piano interviene nello specifico su tre punti.

Innanzitutto opera una riduzione dell'edificabilità massima ed elimina il coefficiente di densificazione (complessivamente gli Ambiti di Trasformazione ammettono una superficie edificabile di circa 2,6 milioni di mq di slp contro gli 8,5 milioni di mq precedenti). L'indice territoriale massimo viene fissato a 0,7 mq/mq, composto in quote uguali (pari a 0,35 mq/mq) di edilizia libera e di residenza sociale; nel caso di interventi non residenziali la componente di edilizia sociale deve essere sostituita con una stessa quantità edificatoria maturata dall'acquisizione perequativa di aree "a pertinenza indiretta" destinate a funzioni di interesse collettivo (a queste aree viene applicato, analogamente al Tuc, un indice compensativo di 0,35 mq/mq). In secondo luogo introduce una dotazione minima di aree, pari al 50% della superficie territoriale (St), da destinare a verde e ad attrezzature di interesse pubblico, di cui una quota, fino al 30% della St, è riservata alla localizzazione dell'edilizia residenziale sociale (Ers). Infine effettua una più precisa caratterizzazione funzionale per alcune aree di trasformazione non compatibili con la destinazione residenziale (Stephenson, Toffetti, Magazzini e l'area residua di Porto di Mare).

La nuova disciplina del Piano delle Regole

per il governo delle trasformazioni all'interno del tessuto urbano consolidato, si pone l'obiettivo di una realistica valorizzazione e qualificazione della città esistente, promuovendo azioni che riducono i rischi di una densificazione impropria e senza limiti, senza deprimere le azioni di una riqualificazione sostenibile. In questo caso si è operato principalmente su quattro aspetti combinati.

1. Viene fissato per tutto il Tuc un indice di "edificabilità di base" più contenuto (che passa da 0,5 mq/mq a 0,35 mq/mq) e un tetto massimo di utilizzazione territoriale pari a 1 mq/mq (da raggiungere obbligatoriamente per gli interventi negli ambiti a elevata accessibilità pubblica) in modo da garantire una più adeguata composizione fisica e morfologica delle trasformazioni urbane. Per ambiti già edificati la slp esistente (anche se superiore all'indice massimo fissato) viene sempre garantita, salvo che nei mutamenti d'uso da funzioni produttive, in aree superiori ai 5.000 mq.
2. Vengono definite modalità attuative differenziate in base ai caratteri dell'intervento. Nei casi di nuova edificazione il raggiungimento dell'indice massimo 1 mq/mq è possibile attraverso la realizzazione alternativa di Ers (per una quota minima di 0,35 mq/mq), di quote edificatorie trasferite da aree a "pertinenza indiretta", o di premialità derivanti da interventi di risanamento energetico del patrimonio edilizio esistente. In tutti gli altri casi (interventi di ristrutturazione urbanistica con cambio d'uso da produttivo ad altre funzioni urbane per aree con superficie maggiore a 5.000 mq) l'indice massimo di 1 mq/mq è raggiungibile: con il recupero della slp esistente fino a 0,65 mq/mq; e alternativamente con la realizzazione di 0,35 mq/mq di Ers (obbligatoria per interventi superiori a 10.000 mq), con il trasferimento di crediti edificatori generati dall'acquisizione di pertinenze indirette o ancora di quote edificatorie incentivati per l'efficienza energetica degli edifici esistenti.

In questo modo si realizzano quattro obiettivi prioritari: a) si contengono le trasformazioni edilizie e urbanistiche

nel tessuto urbano entro limiti sostenibili; b) si facilita l'attuazione della città pubblica attraverso la perequazione, creando una concreta e regolamentata disponibilità di accoglimento delle potenzialità edificatorie generate dalla pubblicizzazione delle pertinenze indirette; c) si incrementa l'offerta diffusa di edilizia residenziale sociale, garantendone l'integrazione con gli insediamenti privati; d) si incentivano gli interventi di miglioramento energetico degli edifici esistenti (prevedendo premialità fino al 15% della slp recuperata).

Le modalità attuative nelle Aru vengono differenziate in base alla dimensione: per interventi su aree tra i 5.000 mq e i 15.000 mq si prevede la procedura del permesso di costruire convenzionato; oltre la soglia dei 15.000 mq è prescritto il ricorso obbligatorio al piano attuativo. Per ogni tipologia d'intervento debbono essere comunque previste e garantite dotazioni minime di aree per servizi e verde pari al 100% della slp realizzata o trasformata (20% nel caso di usi produttivi) ovvero, per interventi su aree superiori a 15.000 mq, dotazioni minime pari al 50% della superficie territoriale, comprensive della superficie minima da destinare a residenza sociale.

3. Vengono rafforzate le indicazioni morfologiche, introducendo regole per il profilo degli edifici in cortina che non potranno superare l'altezza minima dei fronti esistenti, e subordinando il recupero degli edifici esistenti all'interno dei cortili al mantenimento delle altezze.
4. Viene prevista, pur confermando il principio generale dell'indifferenza funzionale, una più efficace incentivazione al mantenimento delle attività produttive, con premi edificatori pari al 20% della slp esistente nel caso di interventi di ristrutturazione, o pari a 0,2 mq/mq di quote edilizie a funzioni libere, ma vincolate al mantenimento della funzione produttiva, nel caso di ampliamenti delle attività esistenti o di nuove realizzazioni.

È evidente, infine, che una parte determinante del nuovo progetto urbanistico per

Milano sarà legato alla trasformazione e riqualificazione del sistema degli Scafi ferroviari. Il Pgt "riformato" individua nell'Accordo di programma lo strumento più adatto a garantire una procedura che, attraverso un percorso autonomo di negoziazione fra le parti, consenta di realizzare un contenimento delle previsioni insediative e di garantire un interesse pubblico rilevante, in via prioritaria finalizzato al miglioramento dell'efficienza del trasporto su ferro di livello metropolitano. Un processo che trova nel nuovo impianto del Pgt una cornice coerente di riorganizzazione dell'assetto urbano, a partire dal ruolo che il sistema ferroviario avrà nel condizionamento delle scelte localizzative delle funzioni strategiche.

Una partita importante si apre ora e riguarda la gestione del piano. Gli anni recenti dell'urbanistica milanese hanno mostrato una debolezza strutturale nella regia pubblica, incapace di recuperare alla città le grandi valorizzazioni prodotte dai processi di trasformazione privata. È su questo che si misurerà in gran parte l'efficacia operativa del nuovo Pgt: nella capacità di valutare e selezionare le proposte di trasformazione in base alla qualità dei progetti e alla portata dei benefici collettivi per la città. Per gli esiti dobbiamo aspettare.

## Rassegna urbanistica

Federico Della Puppa

### Aversa: *governance* per la rigenerazione urbana

*La Rassegna Urbanistica ci propone tre questioni e tre approcci al Governo del territorio: l'utilizzo dei fondi strutturali come strumento per la rigenerazione urbana; la pianificazione come strumento "normale" di governo e sviluppo del territorio in Alto Adige; la valorizzazione degli immobili pubblici per attivare città pubblica.*

*Nel quadro generale di riduzione delle risorse per gli interventi di riqualificazione urbana, la possibilità di utilizzare i fondi strutturali europei una questione concreta sulla quale molti comuni italiani sono impegnati.*

*Nei comuni dell'Alto Adige la pianificazione urbanistica ha svolto un ruolo importante nello sviluppo degli insediamenti, nello sviluppo socio-economico e nel rispondere alla domanda abitativa.*

*Più che ai "contenitori" è indispensabile rivedere le funzioni dei tessuti urbani, sia per quanto riguarda quelle che possono creare un effetto-città in modo ordinario sia per le cosiddette funzioni eccellenti.*

Nel quadro generale di riduzione delle risorse a disposizione dei comuni e delle città per gli interventi di riqualificazione urbana, la possibilità di utilizzare i fondi strutturali europei (Fesr) o di individuare nuove forme di finanziamento, per le azioni di recupero dei centri storici e delle aree sottoutilizzate o dismesse, è una questione concreta sulla quale molti comuni italiani sono impegnati. I fondi strutturali, in particolare, nel passato hanno svolto un ruolo strategico nella costruzione non solo di azioni di rigenerazione urbana, sia infrastrutturale che sociale, ma hanno anche permesso a molte amministrazioni di avvicinarsi a queste tematiche e di strutturare, all'interno delle proprie organizzazioni, uffici e direzioni specificamente dedicati alla promozione e gestione dei programmi e degli interventi. Questo fatto non è secondario, perché nella gestione dei fondi europei, al di là dei progetti di intervento, la vera sfida è quella della realizzazione di quanto programmato entro i tempi previsti e secondo le specifiche dotazioni di spesa. È una sfida che molte città nel passato hanno saputo affrontare con notevoli miglioramenti dal punto di vista urbano e sociale, basti pensare agli effetti dei programmi Urban I, Urban II e Urban Italia. Ma se per i grandi comuni dotarsi di strutture interne destinate a produrre proposte per accedere ai finanziamenti europei e poi seguirne la gestione e rendicontazione è una questione relativamente semplice, come testimonia la presenza in quasi tutte le grandi realtà urbane italiane di una direzione "politiche comunitarie", il tema diventa di più difficile gestione laddove la dimensione comunale

è riferibile a comuni di medie dimensioni. Il tema è ancora più rilevante in quei territori dove il degrado urbano è associato al disagio abitativo e socioeconomico. La città di Aversa, in questo senso, è un esempio molto interessante, perché rappresenta una tipica città media italiana (55mila abitanti), contrassegnata tuttavia da eclatanti fenomeni di degrado urbano, dall'abbandono del centro storico all'espansione incontrollata delle periferie. La città, localizzata al centro dell'agro aversano, è situata in provincia di Caserta ma è connessa a Napoli dal sistema di mobilità metropolitana regionale. Aversa costituisce il baricentro socioeconomico, amministrativo e insediativo dell'area che, per le caratteristiche di attrattività economica e di vicinanza con il capoluogo regionale, ha prodotto nel tempo una crescita insediativa spontanea, disorganica e scarsamente regolamentata sotto il profilo urbanistico. Ciò ha comportato uno sviluppo urbano che ha sottratto terreni alle colture agricole e creato, rispetto ai luoghi storici originari, un insieme di periferie caratterizzate da una sostanziale perdita di identità e di qualità. Questa occupazione progressiva di nuovo suolo ha creato un sistema di periferie vocate alla sola funzione residenziale, molto spesso senza soluzione di continuità tra i diversi comuni dell'intero agro aversano, al punto che molte aree oggi costituiscono un insieme di conurbazioni locali inserite nella più ampia conurbazione di Napoli. Aversa inoltre si trova al centro di un complesso sistema territoriale, urbanistico e ambientale, all'interno del quale svolge funzioni amministrative, educative (dal sistema scolastico dell'istru-

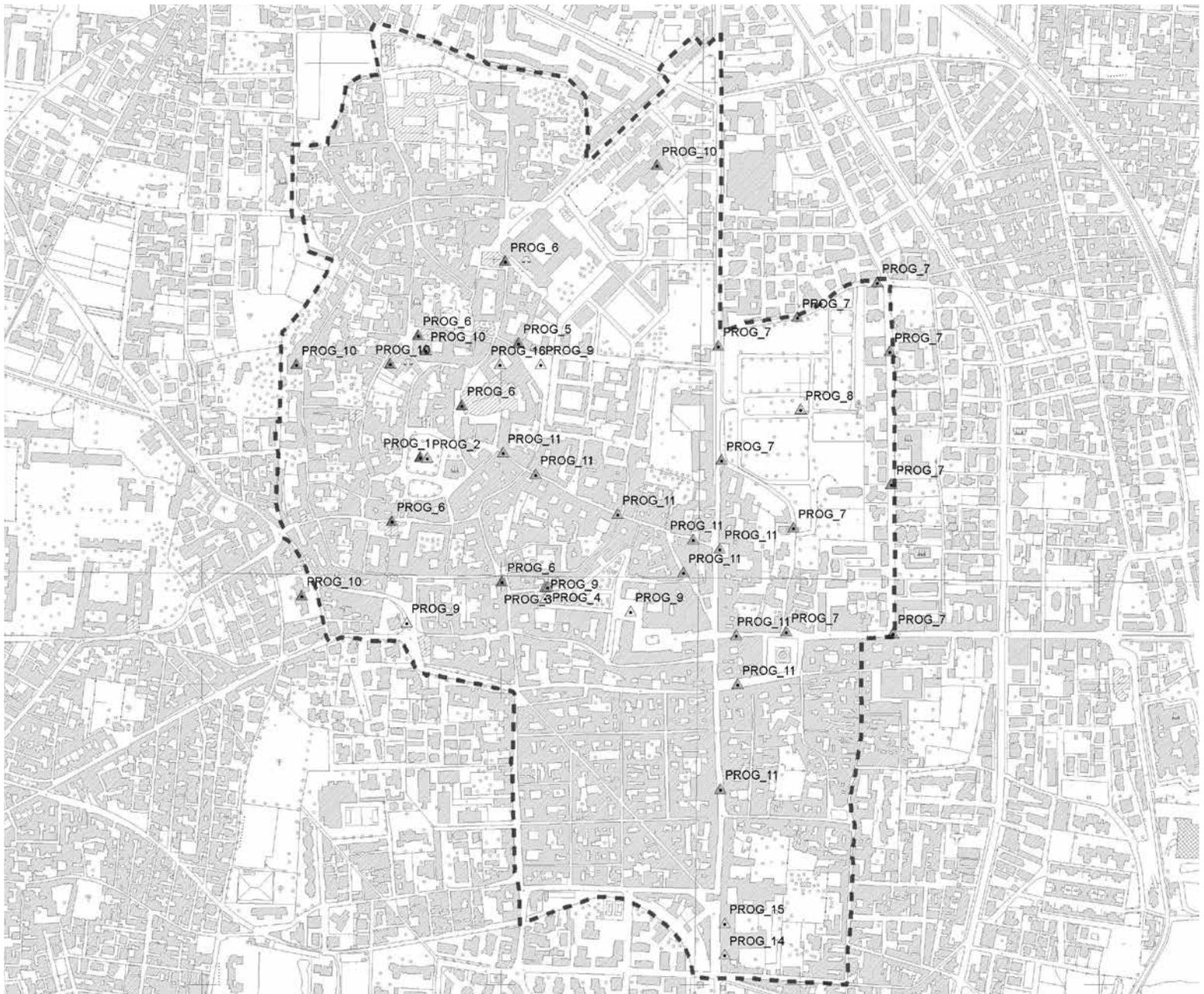
zione secondaria superiore a quello universitario), residenziali, commerciali, produttive. Tuttavia questo insieme di funzioni si inseriscono in un territorio comunale altamente urbanizzato che presenta profondi disequilibri tra le diverse parti della città. Osservando lo sviluppo urbano di Aversa, infatti, emerge come dal centro storico originario si sia progressivamente passati ad una urbanizzazione diffusa che ha via via consumato suolo e costruito uno *sprawl* urbano che oggi necessita di una riconfigurazione nel rapporto centro-periferia. La localizzazione del centro storico di Aversa, la sua qualità urbanistica e il suo essere “centro” promuove quasi naturalmente la necessità di pensare ad una politica di interventi di riqualificazione urbana che muovano verso non solo una sua rigenerazione, ma anche verso una sua rifunzionalizzazione rispetto alle attività che oggi non sono sostenute da un sistema strutturato di servizi. Si pensi ad esempio alla questione dell'accesso e all'uso degli spazi pubblici, alla pedonalizzazione, alla costruzione di parcheggi scambiatori in grado di alleggerire il carico veicolare eccessivo del centro storico di Aversa, che rimane ancora oggi uno dei centri storici dimensionalmente più rilevanti di tutto l'agro aversano. Per tale motivo il centro storico di Aversa è diventata l'area obiettivo sulla quale la città ha programmato gli interventi di rigenerazione urbana oggi in atto. La città negli ultimi dieci anni ha impostato, attuato e sta realizzando politiche di riqualificazione urbana e sociale, a partire dal programma Urban Italia “Aversa laboratorio di educazione urbana: i giovani vettori di positività” (periodo 2004-2008, finanziato dalla L. 388/2000), fino al recente programma integrato urbano Piu Europa “Verso il futuro” (finanziamento dal Po-Fesr Campania 2007-2013) che promuove la rigenerazione urbana delle aree centrali, con l'obiettivo di migliorare qualitativamente la città pubblica e creare opportunità di sviluppo a partire dalle funzioni pregiate dell'istruzione universitaria fino a quelle della dotazione infrastrutturale legata agli spazi della cultura, senza dimenticare, anche per il significato simbolico, le azioni immateriali nel campo della sicurezza, del controllo del territorio e dell'inclusione sociale. Inoltre Aversa nel 2011 ha partecipato al programma ministeriale “Supporti strumentali all'incentivazione delle forme innova-

tive di partenariato pubblico-privato nei processi di trasformazione urbana sostenibile” (Ministero delle Infrastrutture e Trasporti), una azione di studio, di analisi e di costruzione di un “catalogo delle opportunità” relative ad azioni di partenariato pubblico-privato attivabili nel territorio comunale, ai fini di una riqualificazione funzionale e territoriale del tessuto urbano cittadino e per avviare processi di sviluppo e riuso di edifici e aree oggi sottoutilizzate, abbandonate o dismesse. Tutte queste attività sono state svolte direttamente dall'Amministrazione comunale grazie alla presenza al suo interno di una unità operativa specifica, denominata “Ufficio Programmi”, che ha compiti di programmazione, coordinamento e controllo e che sovrintende complessivamente i processi di attuazione di quanto previsto. La genesi del Piu Europa Aversa è avvenuta dapprima mediante la costruzione di un Documento di Orientamento Strategico, nel quale sono state poi individuate 36 azioni e progetti, sulla base di una gerarchia basata sulla seguente codifica:

- Prog: interventi allocati sulle risorse assegnate programmaticamente alla città di Aversa a valere sugli obiettivi operativi del Po Fesr 6.1 e 7.1;
- Now: interventi già finanziati su ulteriori risorse e attivati o in corso di attuazione da parte del Comune di Aversa;
- Next: interventi con finanza già individuata ma da attivare.

Questa gerarchia è stata alla base della definizione dell'Accordo di Programma firmato alla fine di dicembre 2011 da Comune e Regione, che ha approvato l'intero programma e finanziato 11 progetti, nell'ambito dell'Obiettivo Operativo 6.1 “Città Medie”. La procedura scelta dal Comune di Aversa ha permesso di costruire un programma di interventi più ampio di quello finanziato, utile ad esempio a sfruttare altre opportunità finanziarie, come ad esempio quelle previste dai *Contratti di valorizzazione urbana*, introdotti dall'art. 12 del Decreto Sviluppo. Ma oltre alle modalità di costruzione degli interventi, che evidenziano come ad Aversa si sia operato attraverso una forte regia dell'Amministrazione comunale, dal caso aversano emerge un altro aspetto interessante. Nell'ambito della programmazione regionale, i Piu Europa sono strumenti in-

teressanti e innovativi perché prevedono il trasferimento della responsabilità dei programmi, in particolare il controllo e l'attività di gestione della spesa, direttamente ai singoli comuni, che diventano in questo modo città delegate, ovvero Organismi Intermedi. Questo percorso definisce una modalità innovativa di *governance multilivello*, nella quale le città svolgono direttamente funzioni di rendicontazione, controllo e certificazione della spesa proprie di organismi superiori. Ed è in sostanza una sorta di preparazione a ciò che sarà la metodologia di utilizzo dei fondi europei della futura programmazione 2014-2020, nella quale la priorità urbana sarà uno dei punti qualificanti del programma e, se saranno confermate le proposte, le città saranno direttamente beneficiarie dei fondi assegnati. È pertanto lungimirante aver previsto, da parte della Regione Campania, la possibilità per città dotate di specifiche garanzie relative alla capacità gestionale e in grado di rispettare la normativa comunitaria di riferimento, di diventare Organismi Intermedi. La Regione in questo modo, attraverso un forte decentramento, distribuisce le risorse, fornisce le linee guida, gli indirizzi strategici e la metodologia per la costituzione dei programmi e agisce per monitorare e controllare l'operato delle città. Ma rimane alle città la responsabilità dell'attuazione del programma, la realizzazione dei progetti, l'attivazione della spesa e il controllo della stessa. Nel caso di Aversa, la città ha costruito uno specifico sistema di controllo e gestione del programma, approvato dall'Autorità di Audit nel mese di marzo 2012, e ha potuto dunque dare avvio alla realizzazione delle azioni programmate e previste dal Piu Europa, nonostante i ritardi che il programma ha accumulato in Campania, a causa del cambio amministrativo, di scelte politiche e delle revisioni di spesa programmate dal Governo nazionale e da quello regionale. Infatti, rispetto ai 30 milioni di euro stanziati per ciascuna città media, il Piu Europa Aversa oggi ha una dotazione di 22,9 milioni di euro, dei quali 16,6 derivanti da fondi Fesr, 5,8 di cofinanziamento comunale e poco meno di 500mila euro di fondi privati. In ogni caso, il raggiungimento di questo risultato, ovvero il finanziamento e l'operatività del programma, si deve non solo al percorso programmatico e amministrativo, ma anche alla scelta del Comune di



L'area obiettivo e gli interventi previsti dal Programa Integrato Urbano (Fonte: Piu Europa Aversa "Verso il futuro")

Aversa di operare all'interno di un forte quadro integrato di *governance* istituzionale e locale, costruendo soprattutto dentro l'Amministrazione le condizioni operative per poter programmare e gestire il processo. In questo senso l'esperienza di Aversa evidenzia come le città medie italiane possano oggi giocare un ruolo determinante nella rigenerazione urbana, un tema sempre più al centro dell'agenda programmatica sia del Governo nazionale che delle politiche europee, e dunque sempre più rilevante per lo sviluppo e la riqualificazione del territorio.

#### LEGENDA

##### Interventi localizzati

- ⬜ Area\_Target\_PIU\_Europa
- ⊙ PROG\_1 - Piazza Mercato - Sondaggi archeologici preliminari
- ⊙ PROG\_2 - Piazza Mercato - Parco Archeologico Urbano
- ⊙ PROG\_3 - Recupero Casa Cimarosa
- ⊙ PROG\_4 - Completamento recupero Casa Cimarosa
- ⊙ PROG\_5 - Restauro Chiesa dello Spirito Santo
- ⊙ PROG\_6 - I sagrati delle 100 chiese
- ⊙ PROG\_7 - Riqualificazione area perimetrale Parco Pozzi
- ⊙ PROG\_8 - Riqualificazione Parco Pozzi
- ⊙ PROG\_9 - Ampliamento ZTL e punti di snodo Bike sharing
- ⊙ PROG\_10 - Impianti fotovoltaici sui tetti pubblici della città
- ⊙ PROG\_11 - Centro commerciale naturale - Infrastrutture pubbliche
- ⊙ PROG\_14 - Restauro Real Casa dell'Annunziata - Terzo lotto funzionale
- ⊙ PROG\_15 - Adeguamento funzionale locali ex Presidenza Facoltà Ingegneria
- ⊙ PROG\_16 - Restauro biblioteca diocesana e locali a servizio a uso Pubblico

##### INTERVENTI AD INCIDENZA DIFFUSA SU TUTTA L'AREA TARGET

- PROG\_12 - Rete wireless e videosorveglianza
- PROG\_13 - Gestione digitale dei documenti
- PROG\_17 - Azioni volte al supporto tecnico del Comune
- PROG\_18 - Incentivi all'apprendistato
- PROG\_19 - Master in progettazione europea
- PROG\_20 - Piano di Comunicazione del PIU
- PROG\_21 - Incremento dell'ICT nelle scuole

Per approfondimenti:  
<http://www.piueuropaversa.it>

## Peter Morello, Vincenzo Vecchio La pianificazione urbanistica comunale in Alto Adige

La ricerca sulla situazione della pianificazione urbanistica, avviata nel corso del 2011 dalla sezione provinciale dell'Inu, ha analizzato la storia della pianificazione dagli anni '60 fino ai piani urbanistici comunali (Puc) attualmente in vigore e la zonizzazione relativa ai 108 Puc (su 116 comuni) in formato digitale elaborati secondo la legenda e le norme unificate.

L'analisi quantitativa permette alcuni approfondimenti qualitativi sullo stato della pianificazione a livello comunale, sull'utilizzo del territorio e sul consumo di suolo, utili per riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica comunale.

### La pianificazione urbanistica comunale

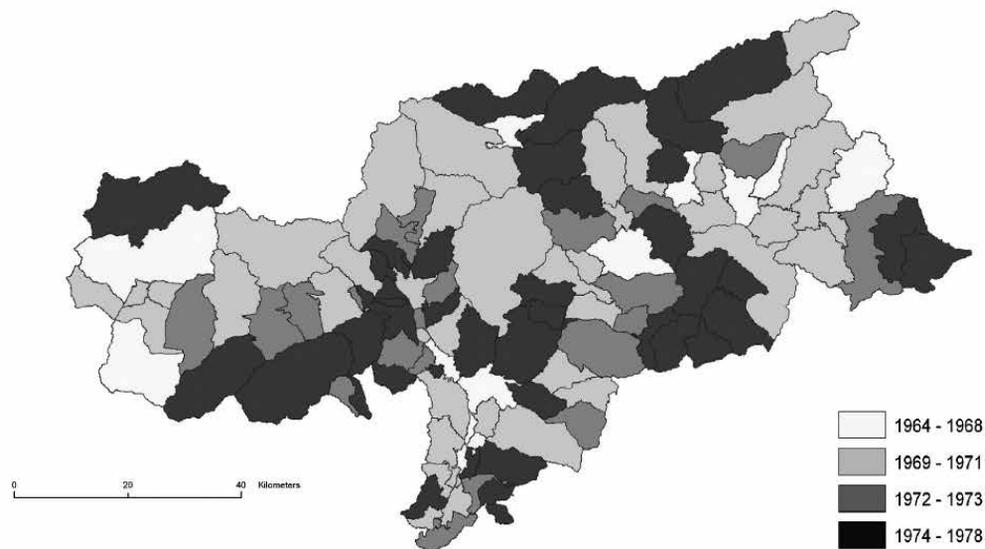
Nei comuni dell'Alto Adige la pianificazione urbanistica ha svolto un ruolo importante nel governo del territorio e nello sviluppo degli insediamenti, nell'assecondare lo sviluppo socio-economico e nel rispondere alla domanda abitativa, con aree edificabili. Ciò è stato possibile per l'origine precoce della pianificazione urbanistica a livello comunale: infatti dal 1973 tutti i Comuni sono obbligati per legge a dotarsi di un piano urbanistico. Nel 1970 avevano un piano urbanistico in vigore 34 comuni, tra questi troviamo tutti i centri maggiori. Entro il 1973 vengono approvati altri 40 piani (per un totale di 74), nel 1974 ulteriori 40 comuni (114) e i due rimanenti nel 1975 e nel 1978. La prima generazione dei piani, elaborati negli anni '60 e '70, era connotata dalla grande espansione degli insediamenti, soprattutto a scopo abitativo. Nei centri maggiori e di fondovalle, fortemente condizionati dall'originario impianto storico, si definiscono i processi di crescita e di espansione della città nuova attraverso la zonizzazione per parti secondo un modello rigidamente razionalista, con l'individuazione di ampie

aree destinate alla residenza e alla produzione, organizzate attorno ad una maglia viaria principale. Nei centri minori periferici, spesso privi di un centro storico, invece il piano definisce e delinea il centro del paese attorno alle strutture collettive preesistenti. L'attuazione avviene nei centri abitati con i piani di risanamento (sulla base di una apposita legge del 1973 oggi non più in vigore) e per i nuovi insediamenti, in una prima fase, con piani di lottizzazione e poi con i piani di attuazione.

La prima rielaborazione prende avvio negli anni '70, ma si concentra in modo prevalente negli anni '80. Tra il primo Puc e la sua prima rielaborazione mediamente passano 12 anni. Il tema prevalente della seconda generazione di piani urbanistici fu quello di ridimensionare le espansioni residenziali precedentemente previste (attraverso un rigido dimensionamento) e nel contempo di dotare gli insediamenti delle aree per attrezzature di servizio. Ciononostante il risultato è stato una consistente espansione degli insediamenti, dovuta alle nuove zone residenziali ma anche a quote rilevanti di nuove aree per insediare strutture produttive ed attrezzature di servizio distribuite fin nelle vallate più remote, questo secondo il programma di decentramento insediativo, da allora perseguito dall'amministrazione provinciale. Già agli inizi degli anni '80, attraverso il Lep (sigla del Programma provinciale di sviluppo) e con specifiche modificazioni dell'ordinamento urbanistico, viene delineata una precisa politica tesa al massimo risparmio di suolo. L'effetto concreto di questa nuova politica produce un generale rallentamento dell'attività edilizia soprattutto a Bolzano. Si può affermare che in Alto Adige fino alla fine degli anni '80 si era conservato un fondamentale aspetto della qualità del territorio e cioè la chiara e

ben leggibile distinzione tra insediamenti ed ambiente rurale e naturale. Tale politica territoriale poggia su due filoni legislativi tra di loro complementari, cioè la riforma dell'edilizia abitativa (le zone di espansione in tutti i comuni a densità relativamente elevata con la metà dei volumi destinati all'edilizia agevolata) e la legislazione sul "verde agricolo" (che ne limitava l'edificabilità). In questi anni ha avuto un ruolo rilevante anche la pianificazione paesaggistica. La seconda rielaborazione per 13 comuni avviene negli anni '80, per 60 negli anni '90 e altri 37 nel primo decennio del nuovo secolo. Tra la prima rielaborazione e la seconda passano mediamente 15 anni. Attualmente la quasi totalità dei Comuni ha già rielaborato il proprio piano per la seconda volta, una quota significativa lo ha rielaborato per la terza volta (39 comuni). Siamo quindi, almeno in termini temporali, di fronte ad una terza generazione di piani. Si tratta di piani che hanno sostanzialmente confermato quelli in vigore, aggiungendo poche nuove zone e "aggiustando" il piano dal punto di vista tecnico attraverso un ridisegno più preciso e l'elaborazione informatizzata (digitalizzazione del piano) secondo lo standard provinciale della legenda e delle norme unificate.

Rispetto ai piani precedenti risulta molto più ridotta la capacità interpretativa del territorio e quella propositiva per il futuro degli insediamenti. L'andamento del processo di pianificazione di livello comunale segna una certa riduzione del tasso di produzione dei nuovi piani ed in alcuni contesti persino un blocco completo delle rielaborazioni generali. Il fenomeno è in misura determinante dovuto da un lato alla qualità dei piani, che con la digitalizzazione sembrano non "invecchiare" e dall'altro alla possibilità di aggiornare il proprio piano tramite varianti, che diventano l'alternativa consolidata scelta dai comuni per non "avventurarsi" nel processo complicato e non sempre remunerativo politicamente della rielaborazione. I piani in vigore hanno complessivamente subito 4.185 varianti, con una media annua di 4,3 varianti per comune. Il ricorso sistematico alle varianti risulta superiore alla media nei comuni demograficamente maggiori e in quelli turistici, dove risulta maggiore la domanda di aree e il valore dei terreni.



Fasi di approvazione dei primi piani urbanistici comunali

### I piani urbanistici comunali in vigore

La pianificazione urbanistica a livello comunale è quella dotata di maggiori poteri effettivi, in primo luogo quelli conformativi dell'utilizzo del territorio e delle proprietà degli immobili, ed è quella a cui anche la Provincia ha dato la massima attenzione e priorità. I Puc secondo la legge urbanistica provinciale hanno efficacia a tempo indeterminato, ma il loro dimensionamento viene fatto su un periodo di dieci anni. Quindi una razionale pianificazione dovrebbe appunto aggiornarsi ogni 10 anni. In realtà, siccome i tempi di elaborazione e approvazione sono abbastanza lunghi, dal momento in cui un comune decide di rielaborare il proprio piano alla sua approvazione passano mediamente almeno altri due-tre anni e quindi le rielaborazioni hanno di fatto una cadenza di 12-13 anni. Nei 116 comuni i piani in vigore al 31.12.2011 sono stati approvati: in 6 comuni tra il 1985 e il 1990, in 39 comuni negli anni '90, in 40 comuni dal 2001 al 2005 e in 31 comuni dopo il 2005.

Il raffronto con la realtà delle altre regioni italiane (secondo il rapporto dal territorio 2010, elaborato dall'Inu nazionale) evidenzia che i comuni della nostra provincia risultano tra i più efficienti nel rinnovare i loro piani: il 62,2% dei comuni era dotato di piani approvati nell'ultimo decennio, mentre a livello nazionale negli oltre 8 mila comuni italiani la media era pari al 42,1%.

I tempi medi di approvazione dei 51 comuni con il piano rielaborato dopo il 1999 sono di circa un anno e tre mesi dalla prima delibera di adozione fino alla pubblicazione sul B.U.,

così articolati: 5 mesi tra la prima e la seconda adozione in Consiglio comunale, 6 mesi per la trasmissione in Provincia e l'esame della Commissione urbanistica provinciale, un mese e mezzo per la delibera della Giunta provinciale e due mesi per la pubblicazione.

Per quanto riguarda il dimensionamento residenziale, in questi 51 comuni la stima del fabbisogno arretrato era di 1.127 alloggi e le nuove famiglie previste dall'Ufficio provinciale di statistica (Astat) erano 7.194 per un totale di 8.321 alloggi che con una dimensione media di circa 240 mc per alloggio, richiedono aree per realizzare 2 milioni di mc, che sostanzialmente corrispondono a quelli previsti dai piani rielaborati. Le zone produttive previste vengono sempre ritenute corrispondenti all'effettivo fabbisogno, che però viene valutato in modo generico nonostante risulti particolarmente elevata l'entità delle superfici destinate. Le zone pubbliche in linea generale corrispondono agli standard urbanistici. In molte situazioni si verifica un sovradimensionamento delle zone per opere e impianti pubblici (in genere già esistenti) e un sottodimensionamento delle aree a verde e di quelle destinate a campi gioco per bambini.

### La zonizzazione dei Puc digitali

Di seguito analizziamo la zonizzazione dei 108 piani urbanistici comunali in formato digitale (ne mancano solo 8). Rappresentano il 96,6% degli abitanti e il 95,9% del territorio della provincia.

A livello provinciale l'assoluta prevalenza del territorio risulta zonizzato nei piani urbani-

stici come paesaggio naturale (98%). Solo il 2% risulta urbanizzato (insediamenti, verde pubblico e aree per la viabilità).

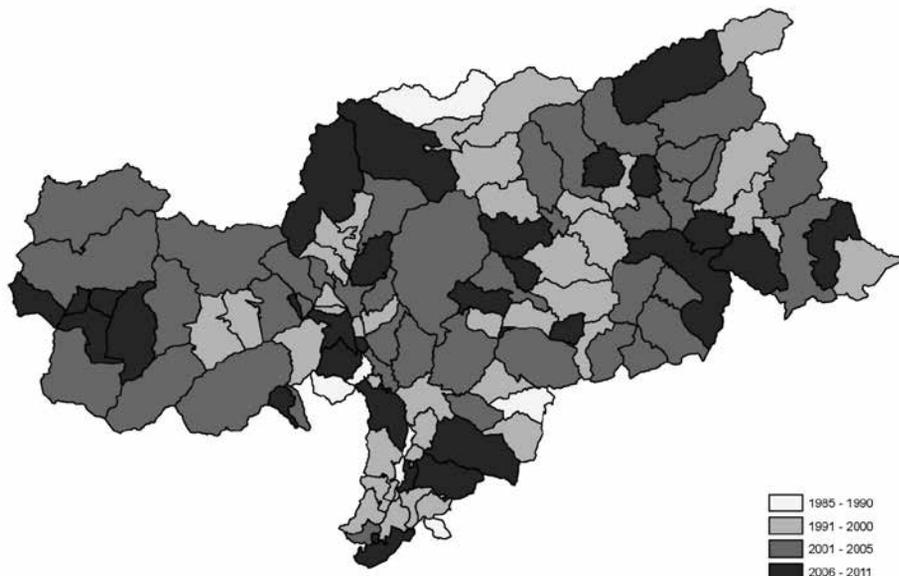
La superficie urbanizzata per abitante mediamente è pari a 280 mq. Nei centri maggiori, con più di 10.000 abitanti, risulta minore (180 mq/ab) per un migliore utilizzo del territorio (maggiori densità). Nei comuni minori (con meno di 10.000 abitanti) invece risulta molto più elevata (350 mq/ab), sia per le minor densità insediative che per l'incidenza maggiore delle superfici destinate alla viabilità.

Le zone di verde agricolo, che tra quelle non destinate ad insediamenti sono quelle più trasformate dall'azione dell'uomo, rappresentano solo il 12,6% del paesaggio naturale e si concentrano nel fondovalle. Il paesaggio naturale in senso stretto (zone rocciose - ghiacciai, acque, bosco, le zone di verde alpino e il prato e pascolo alberato) rappresenta l'87,4% del paesaggio naturale.

La pianificazione paesaggistica ha avuto un ruolo molto rilevante nella tutela del "paesaggio culturale" (Kulturlandschaft) attraverso tre strumenti: i 7 piani paesaggistici intercomunali (Alpe di Siusi, Renon, Merano 2000, Monticolo e Caldaro, ecc.) redatti negli anni '60 e nella prima metà degli anni '70 che affiancavano alla tutela paesaggistica un ruolo di supplenza urbanistica, i 7 parchi naturali per una superficie di 125 mila ettari (anni '70 e '80) e i piani paesaggistici comunali dalla fine degli anni '70 ad oggi (con circa 90 mila ettari di zone di particolare tutela). Queste zone di tutela, assieme al Parco dello Stelvio, rappresentano circa il 40% del territorio provinciale.

La superficie destinata agli insediamenti è di 9.237 ettari, 4.656 (il 50,4%) sono zone residenziali, 2.057 (22,3%) sono zone produttive e 2.524 (27,3%) sono zone pubbliche. L'analisi per classi dimensionali dei comuni evidenzia che i centri maggiori concentrano il 45,1% della popolazione e il 36% degli insediamenti (150 mq per abitante), gli altri comuni concentrano il 54,9% della popolazione e il 64% degli insediamenti (220 mq per abitante).

Le zone residenziali (centro storico, di completamento ed espansione) nelle quali oltre alla residenza troviamo la prevalenza delle attività commerciali, turistiche e terziarie rappresentano circa la metà della superficie destinata agli insediamenti. L'altra metà è destinata a zone pubbliche e produttive. Le quote maggiori di zone residenziali si trovano nei



Piani urbanistici in vigore per periodo

comuni minori.

Le zone residenziali A – Centro storico, che a livello provinciale sono pari a 867 ettari, si concentrano prevalentemente nei centri maggiori e nella Valle dell'Adige in diretta relazione alla forma storica accentrata di insediamento in queste aree della provincia.

Le zone residenziali B di completamento, che a livello provinciale sono pari a 2.470 ettari, si concentrano prevalentemente nei centri maggiori, nei loro comuni limitrofi e nelle aree turistiche. Assieme alle zone A rappresentano il territorio insediato a scopo residenziale già negli anni '60 (circa il 70% delle aree residenziali). Le 1.500 zone residenziali C di espansione, con una superficie pari a 1.231 ettari, si concentrano in misura significativa nei centri maggiori e di media dimensione. Rappresentano il nuovo territorio insediato a scopo residenziale dagli anni '60 ad oggi (attraverso i piani urbanistici). Hanno permesso la realizzazione di circa 60 mila alloggi: 8 mila pubblici, 22 mila agevolati e 30 mila privati.

Le zone produttive, che a livello provinciale sono pari a 2.057 ettari e rappresentano il 22,3% delle superfici destinate ad insediamenti, presentano quote maggiori nel fondovalle e nei comuni minori. In termini di superfici però si concentrano prevalentemente nei poli industriali dei centri maggiori dove troviamo anche la maggior quota delle zone produttive di interesse provinciale.

Le zone pubbliche (zone per attrezzature collettive comunali e sovrapubbliche e le zone militari) sono pari a 2.524 ettari e incidono per il 27,3%. Le quote maggiori sulla superficie destinata agli insediamenti si registra nei

comuni minori, però in termini di superfici si concentrano prevalentemente nei centri maggiori e nei comuni con elevata presenza di zone militari (pari a 404 ettari).

Le zone di verde pubblico e quelle destinate a parco giochi per bambini complessivamente riguardano a livello provinciale circa 526 ettari. La dotazione a livello provinciale è di circa 10 mq per abitante e risulta maggiore nei comuni demograficamente più piccoli.

Le aree destinate alla viabilità (autostrada, strade statali, provinciali e comunali, ferrovia, piste pedo-ciclabili e parcheggi pubblici), sono pari a quasi 4 mila ettari e incidono per il 29,0% sull'insieme delle aree urbanizzate. Si registrano quote maggiori alla media provinciale lungo l'asse del Brennero (ferrovia,

autostrada e strada statale) e nei comuni territorialmente più grandi con una vasta rete di strade.

### Consumo di suolo

Confrontando tali dati con precedenti analisi si può stimare che dalla fine degli anni '60 alla fine degli anni '80 le aree destinate agli insediamenti nei piani urbanistici siano raddoppiate e nei 20 anni successivi siano cresciute di altri 2.500 ettari (secondo la delimitazione centri abitati del Dm 1444 del 1968 erano pari a 3.484 ettari, nel 1989 e nel 2011 secondo la zonizzazione Puc erano rispettivamente 7.268 e 9.763 ettari). Nel 2011 le strade occupano altri 4 mila ettari per un totale quindi di quasi 14 mila ettari urbanizzati.

Il confronto con un'analisi svolta dall'Ufficio provinciale di statistica (Astat) sul territorio insediato evidenzia che l'insediamento in verde agricolo (quindi al di fuori delle zone destinate dai Puc all'insediamento) è pari a circa altri 4 mila ettari.

Pur risultando elevata la crescita delle aree urbanizzate la quota complessiva delle aree destinate agli insediamenti rispetto alla superficie territoriale risulta ancora molto limitata. I maggiori consumi di suolo si sono verificati nel verde agricolo, nelle zone produttive e nelle zone residenziali dei centri minori. Viceversa le elevate densità delle zone insediate nei centri maggiori è riuscita, relativamente a tali ambiti, a limitare le nuove urbanizzazioni.

Piani urbanistici in vigore nei comuni della provincia di Bolzano per periodo

Anno	Comuni		Superficie territoriale		Popolazione 31.12.2010	
	n.	%	kmq.	%	n.	%
1985-1990	6	5,2	220,84	3,0	7.056	1,4
1991-2000	39	33,6	1.761,96	23,8	231.093	45,5
2001-2005	40	34,5	3.537,75	47,8	172.198	33,9
2006-2010	29	25,0	1.866,07	25,2	93.128	18,3
2011	2	1,7	13,81	0,2	4.182	0,8
<b>Totale</b>	<b>116</b>	<b>100,0</b>	<b>7.400,43</b>	<b>100,0</b>	<b>507.657</b>	<b>100,0</b>

### Insedimenti

Superficie destinata agli insediamenti	> 10.000 abitanti			< 10.000 abitanti			Totale Comuni		
	ha	%	mq per abitante	ha	%	mq per abitante	ha	%	mq per abitante
Zone residenziali	1.553	46,7	70	3.102	52,5	115	4.656	50,4	95
Zone produttive	690	20,7	31	1.368	23,1	51	2.057	22,3	42
Zone pubbliche	1.083	32,6	49	1.441	24,4	54	2.524	27,3	51
<b>Insedimenti</b>	<b>3.327</b>	<b>100,0</b>	<b>150</b>	<b>5.910</b>	<b>100,0</b>	<b>220</b>	<b>9.237</b>	<b>100,0</b>	<b>188</b>

## Rosario Manzo Pianificazione e valorizzazione degli immobili pubblici

Ormai da più di 15 anni è stato avviato un processo di profonda modifica dei processi di pianificazione del territorio che ha portato, oggi, ad un disallineamento quasi completo tra la normativa nazionale e le varie generazioni di leggi regionali. Progressivamente, le normative regionali hanno internalizzato anche nuovi istituti giuridici non previsti - e non prevedibili - all'epoca della stesura della Legge urbanistica del '42. Con la riforma costituzionale del 2001 si è ulteriormente avviato un processo di differenziazione e di innovazione delle legislazioni regionali in materia di "governo del territorio" in relazione al consolidarsi, anche grazie alla giurisprudenza amministrativa e costituzionale, dei rapporti tra lo Stato e le regioni circa il riparto delle funzioni legislative in merito alle competenze esercitate che possono avere effetti sulla trasformazione e sullo sviluppo del territorio. In sintesi, nella interazione tra soggetti istituzionali e strumenti di pianificazione, il governo del territorio si dovrebbe riferire, oggi, ad un'azione politica e decisionale "multilivello", che si attua attraverso l'ideazione, la condivisione e la scelta di un determinato assetto di interessi che riguardano lo sviluppo e la trasformazione del territorio stesso.

Questa azione decisionale, pur rimanendo obbligatoriamente nella sfera pubblica di competenza, deve essere attuata trovando una contemperazione tra la pluralità degli interessi - pubblici e privati - che sono legati, sotto questo profilo, allo sviluppo economico, alle problematiche ambientali, alla tutela e la valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio. In altri termini, se il potere conformativo della proprietà è nelle mani pubbliche è anche vero che, per essere esercitato concretamente, questo deve trovare un consenso tra molteplici interessi pubblici e con la parte privata, restituendo un contenuto effettivo alla "funzione sociale" della proprietà, come espresso

nell'art.42 della Costituzione.

Ad oggi, nonostante il dibattito parlamentare sull'argomento sia presente almeno dalla XIII legislatura, non è stata ancora approvata una legge nazionale sul governo del territorio (di riforma urbanistica, viceversa, se ne parla da più di cinquant'anni!) che esprima quei principi generali sulla base dei quali le regioni dovrebbero indirizzare la loro azione legislativa e amministrativa. Nel frattempo, quasi tutte le regioni hanno una propria legislazione in materia di governo del territorio, che condividono alcuni elementi strutturali: il principio di copianificazione, di sostenibilità, di concorrenza, ecc. In vero, il legislatore nazionale non ha ancora detto, formalmente, quali materie siano comprese nel governo del territorio e quale possa essere il sistema di coordinamento con altre materie, prime fra tutte le infrastrutture e l'ambiente. Anche sotto il profilo degli strumenti tecnici di pianificazione vi è una certa analogia tra le varie regioni: ad esempio, è ormai consolidato l'uso di strumenti di pianificazione divisi in due parti: una strutturale, che indica la "vision" dello sviluppo territoriale e i limiti alla sua trasformazione e una operativa, che riguarda le modalità attuative delle scelte disegnate nel piano strutturale. Infine sono, di fatto, operanti su quasi tutto il territorio nazionale le tecniche di perequazione, di compensazione e di premialità, per l'attuazione del piano, per l'acquisizione delle aree per servizi pubblici e per la realizzazione di tali servizi.

La caratteristica fondamentale di questo momento congiunturale è la recessione dell'economia reale; l'effetto è immediatamente sentito anche nel settore delle costruzioni e in quello immobiliare; così, appare evidente che per una riattivazione concreta delle attività è indispensabile anche uno sforzo di ripensamento complessivo delle città. Più che ai "contenitori" (immobiliari) sarebbe indispen-

sabile rivedere le funzioni dei tessuti urbani, sia per quanto riguarda quelle che possono creare un effetto-città in modo ordinario (residenze, commerciale, direzionale, ecc.) sia per le cosiddette funzioni eccellenti (eventi internazionali, sedi di multinazionali, centro di innovazione, ricerca e sviluppo, ecc.) che consentono alla città di "aprirsi" verso l'esterno e generare nuove visioni per il futuro. Per la creazione di nuovo valore "urbano" il tema nodale della rigenerazione della città, anche per dare vita a condizioni di mercato positive, è la creazione delle infrastrutture materiali e immateriale, in particolare, puntando sul potenziamento e il rinnovo delle infrastrutture della mobilità e su quelle ambientali.

Questa situazione, qui rappresentata in sintesi, ha concretamente prodotto anche una differenziazione di approccio tra regione e regione, nonché anche tra enti locali della medesima regione, nell'ambito dei processi di pianificazione urbanistica e territoriale. Chi dimentica che la materia urbanistica è stata trasferita da 1972 non può fare a meno, oggi, a valle di questa differenziazione ormai compiuta, di invocare improbabili "ritorni al passato" o "abecedari" nazionali. Piuttosto, sembra ragionevole una riorganizzazione professionale, tale da garantire a livello nazionale la conoscenza delle varie opportunità positive presenti nelle varie leggi regionali sul governo del territorio, anche rispetto a investitori internazionali.

Per chi opera in campo nazionale - come l'Agenzia del demanio - la realtà differenziata del governo del territorio comporta l'esigenza di conoscere le "regole" dell'ambito amministrativo in cui si opera e di seguirne anche l'evoluzione, le innovazioni e le modifiche. In questo senso, l'esperienza svolta dall'Agenzia, con la progressiva evoluzione dei propri strumenti di condivisione delle scelte di trasformazione dei beni pubblici con gli ee.ll. (dai primi protocolli ex lege 410/01 ai Puv del 2007) è stata significativa e ha messo in risalto, tra l'altro, la complessità e la non replicabilità in modo acritico del processo di governance da avviare con gli enti locali. Tali processi hanno trovato un utile supporto anche nella organizzazione territoriale dell'Agenzia, che consente di avere una conoscenza delle condizioni tecniche, amministrative, istituzionali in cui si opera.

In sintesi, si possono distinguere tre passaggi fondamentali di questa evoluzione: il primo, con la nascita del Dl 351/2001 (legge

n.410/2001) che prevedeva, all'art.3 comma 15 un impulso sostanzialmente "centrale" e in deroga agli strumenti di pianificazione; il secondo, nel periodo compreso tra il 2006 e il 2008 nel quale, a seguito della introduzione dei "Programmi unitari di Valorizzazione" (Puv), sono state sviluppate iniziative di ampio respiro con gli Enti territoriali; una ipotesi di evoluzione di questa metodologia è stata impostata nel 2008 e non attuata con il "Piano nazionale di valorizzazione" che prevedeva, in sintesi, l'associazione degli strumenti di programmazione istituzionale negoziata per lo sviluppo turistico-ricettivo e culturale con l'attivazione di Puv sul territorio attraverso i "Programmi di riabilitazione urbana" (art.27 della legge 166/2002) i quali, in base a caratteristiche qualitative e di effetto, si sarebbero inseriti nella pianificazione nazionale, per il supporto finanziario e sussidiario dell'Agenzia del demanio; il terzo si prospetta a partire dall'anno in corso con l'introduzione del "Programma unitario di valorizzazione del territorio" (PuvAT), introdotto dall'art.27 del Dl 201/2011, nell'ambito di una più complessa revisione e innovazione degli strumenti oggi disponibili per la valorizzazione degli immobili pubblici.

Tra gli aspetti che non devono essere trascurati, per comprendere l'evoluzione delle modalità di "ingaggio" degli Enti territoriali vi sono i risultati immateriali, fondamentali per un esito finale positivo, che si possono enucleare, a seguito dell'esperienza dei Puv: il rafforzamento del rapporto pubblico-pubblico tra lo Stato, le regioni e gli enti locali; l'affidabilità delle istituzioni pubbliche nei confronti degli operatori privati, con la determinazione di regole certe per la trasformazione; l'apprendimento reciproco tra le istituzioni e la mutuaione di modelli di comportamento e di conoscenza; l'armonizzazione della valorizzazione dei beni pubblici nei processi di pianificazione ordinaria; la costruzione di un quadro di riferimento e di presupposti certi per la creazione di valore economico, sociale e ambientale, anche con il coinvolgimento progettuale degli organi statali di tutela; una potenziale evoluzione delle attività di valorizzazione verso il supporto a politiche di intervento a carattere nazionale e locale. In parallelo alla evoluzione dei processi di governo del territorio, quindi, si è svi-

luppato anche l'approccio dell'Agenzia del demanio e, ancora in questi ultimi mesi in base alla nuova normativa entrata in vigore, si può auspicare l'avvio di modalità innovative di valorizzazione degli immobili pubblici. In questa sede si tralasciano gli aspetti legati alla promozione di strumenti finanziari, previsti dall'art.33 bis del Dl 98/2011 (introdotti con il cd. decreto "Salva Italia"), in associazione con la Sgr prevista nel luglio 2011, all'art.33 della stessa norma, mentre appare più pertinente al tema di questo commento analizzare, in modo specifico, l'evoluzione dei vari tematismi che hanno caratterizzato, a partire dal 2001, gli strumenti di valorizzazione di natura "urbanistica".

### L'iniziativa

Nel 2001 si prevedeva che il Ministro dell'economia e delle finanze promuovesse, a seguito di protocolli, "conferenze dei servizi" e accordi di programma per ottenere il mutamento di destinazione urbanistica degli immobili dello Stato. La prassi di gestione dei protocolli d'intesa ha condotto già a considerare gli aspetti della condivisione di obiettivi come fondamentali per il raggiungimento del risultato di valorizzazione degli immobili dello Stato. L'introduzione del principio di copianificazione e di cooperazione istituzionale ha progressivamente spostato il potere di impulso dal MEF agli Organi costituzionalmente competenti per il Governo del territorio. Tale spostamento è stato acquisito nella prassi di interlocuzione con gli Enti territoriali e ha modificato, retroattivamente, anche l'impostazione dei protocolli puntuali.

### Le finalità

Un obiettivo primario, anche se non esplicitamente dichiarato, per la valorizzazione degli immobili dello Stato era quello della massimizzazione del plusvalore fondiario, come contributo ai saldi positivi del bilancio pubblico nazionale; progressivamente, è stata spostata l'attenzione dal massimo risultato economico a favore dello Stato verso la generazione di valore economico e sociale, nonché di sviluppo locale, in diretta dipendenza dalla "massa critica" (per valore, localizzazione, rilevanza sociale e identitaria, ecc.) dei beni pubblici oggetto del programma di valorizzazione. Con i Puv

si è voluto attivare un processo di valorizzazione unico, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale, che possa costituire, nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento, elemento di stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo locale. In particolare, l'ultima generazione di strumenti di valorizzazione (Puvat), intendono enfatizzare la presenza di immobili di proprietà degli enti territoriali rispetto a quelli dello Stato, anche con l'obiettivo di contribuire alla stabilizzazione finanziaria, nonché promuovere iniziative volte allo sviluppo economico e alla coesione sociale.

### Gli immobili interessati

Da una impostazione per immobili "puntuali", anche se ricompresi in protocolli che prevedevano la presenza di più beni, si è passati si è passati a considerare una pluralità di immobili di diversa proprietà pubblica, individuati d'intesa con gli enti territoriali, dall'Agenzia del demanio, la cui valorizzazione abbia elementi di interconnessione a livello territoriale. Nella ipotesi di "Piano nazionale" si è immaginato un processo basato su di una pianificazione "top-down" di definizione di ambiti-obiettivo e di programmazione "bottom-up" di risposta territoriale. Il tema del coinvolgimento di una pluralità di immobili pubblici nasce dall'esigenza di incrementare le potenzialità di sviluppo del territorio e dalla messa a sistema di una serie di interessi pubblici che si possono attivare in un contesto territoriale. I Puvat prevedono il coinvolgimento di immobili di proprietà della Regione, della Provincia e dei Comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché di quelli oggetto di procedure di valorizzazione di cui al decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (cd. federalismo demaniale), per il loro riutilizzo e rigenerazione funzionale; infine, è possibile includere immobili dello Stato già oggetto di protocolli di valorizzazione, su intesa delle parti.

### L'interesse degli Enti territoriali

Le prime ipotesi di valorizzazione degli immobili pubblici si basavano esclusivamente sulla cessione di una aliquota compresa tra il 5% e il 15% del valore del bene trasformato agli Enti territoriali coinvolti; l'evoluzione delle attività di collaborazione con tali

Enti ha ridotto molto il loro interesse meramente “economico”, mentre si sono aggregate varie possibilità di rendere coerenti le operazioni di valorizzazione immobiliare pubblica come strumento di attuazione delle previsioni degli strumenti urbanistici, anche con la previsione di dotazioni territoriali extrastandard. L’interesse degli enti territoriali, quindi, è volto oggi soprattutto a costruire il quadro delle convenienze (extra oneri, servizi per la sostenibilità, ecc.) definiti nei Puvat.

### **La collaborazione istituzionale**

La prima forma “autoritativa” di impulso, da parte del Ministro dell’economia e delle finanze è stata progressivamente trasformata in un processo di “governance” degli interessi dei vari attori; il Puvat. inserisce in questo processo alcuni elementi di “governo” per garantire tempi e modalità certe di trasformazione del territorio, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali sia per quanto riguarda la conclusione dell’accordo di programma, sia per quanto attiene l’espressione di compatibilità degli interventi con gli immobili oggetto di tutela architettonica o ambientale.

### **Il contesto legislativo**

Lo sviluppo delle ipotesi complesse di valorizzazione non sarebbe stato possibile senza un contesto legislativo regionale avanzato; ad esempio, per l’attuazione del Piano nazionale, infatti, era prevista una normativa nazionale per l’uso della perequazione / compensazione in tutta Italia, per consentire un allineamento delle regioni. Nel caso del Puvat appare essenziale la presenza di leggi regionali sul governo del territorio di ultima generazione, con la regolazione degli istituti della perequazione, premialità e compensazione. Nell’ultima normativa viene istituito il principio principio di copianificazione e di collaborazione istituzionale anche per le azioni di valorizzazione degli immobili pubblici.

### **La modalità di riconfigurazione degli strumenti urbanistici**

Dalle “deroghe” agli strumenti urbanistici si è passati alla verifica di coerenza con gli strumenti di pianificazione e alla definizione consensuale delle destinazioni d’uso, vincoli, limiti, oneri, ecc. degli interventi,

in modo tale da garantire l’attuazione delle previsioni di piano, ovvero di modificarle nel rispetto delle competenze istituzionali e degli Enti locali.

### **Gli strumenti attuativi**

L’ipotesi iniziale privilegiava l’intervento diretto, anche per cercare di ridurre i tempi di attuazione degli interventi; il passaggio ad un sistema di più immobili ha dovuto tenere conto dello sdoppiamento dello strumento urbanistico locale nel momento “strutturale” e in quello “operativo”, considerando, inoltre, le possibilità offerte dal “regolamento urbanistico-edilizio” per quanto riguarda la trasformazione degli ambiti consolidati della città. Di fatto, la gamma delle potenzialità di attuazione si è ampliata notevolmente, fino a ricomprendere tutti gli strumenti attualmente disponibili.

### **Gli effetti**

L’obiettivo primario per l’immissione sul mercato degli immobili valorizzati era quello della dismissione; l’introduzione della cosiddetta “concessione di valorizzazione” di lungo periodo<sup>1</sup>, ha reso possibile porre a reddito gli immobili, incentivando, nel contempo, azioni di sviluppo economico e di impresa locale. Da un maggiore interesse verso l’alienazione, quindi, si è passati alla redditività degli immobili non alienati o non alienabili, anche per mettere in gioco immobili soggetti a tutela.

### **L’intervento degli investitori privati**

Tendenzialmente, il coinvolgimento degli operatori privati è stato considerato a valle del processo di valorizzazione; nei Puv è stato introdotto un momento di “consultazione” con le associazioni esponenziali e locali degli imprenditori. Nei Puvat è possibile includerli nella formazione del programma, attraverso veicoli societari strutturati ex art.33 bis Dl 98/2011. Una ulterior ipotesi di programmazione potrebbe prevedere la possibilità di includere investitori e imprenditori, tramite confronto concorrenziale, attraverso la presentazione di proposte nella costruzione delle ipotesi di trasformazione e di riutilizzo degli immobili pubblici.

Cosa ci riserva il futuro, su questo tema così rilevante sia in ambito locale che nazionale? Appare evidente come si stia acquisen-

do la coscienza di dover impostare, su basi del tutto nuove il rapporto di partenariato pubblico-pubblico e pubblico-privato, per consentire di massimizzare gli effetti, di rendere sinergiche le competenze, di rigenerare il territorio e la città attraverso il “reinvestimento” del valore potenziale che può essere espresso dai patrimoni immobiliari pubblici.

1. L’art. 1 comma 259 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) introduce nella legge n. 410/01, il nuovo art. 3-bis recante “Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione”.



a cura di Marco Cremaschi

## Una finestra su: Katmandu

Jibgar Joshi  
Kathmandu: tante città, una sola Valle

*La Valle di Kothmandu è un'area unica caratterizzata da una geografia eccezionale. L'articolo affronta il tema del carattere inclusivo proprio delle città della Valle, mettendo in evidenza il possibile legame tra inclusione sociale e sostenibilità. Viene proposta un'analisi delle trasformazioni che hanno investito la Valle, e vengono identificati gli elementi che hanno aiutato a mantenere il suo sistema ecologico e sociale attraverso tali cambiamenti. Si tenta dunque di mostrare le modalità con cui identità e carattere della Valle sono sopravvissuti così a lungo, sottolineando l'importanza dell'approccio tradizionale con cui gli abitanti gestiscono il proprio ambiente. Infine, si esplorano le potenzialità dell'inclusione nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e si mostrano i modi in cui l'esperienza locale può essere utilizzata per dare forma a nuovi centri urbani e per rinnovare le città tradizionali.*

Traduzione di Carlotta Fioretti

La valle di Kathmandu è ricca in termini di patrimonio, grazie ai famosi centri urbani, alle architetture e ai molti insediamenti storici di immenso valore culturale. Dal punto di vista amministrativo, è formata dal distretto di Kathmandu (escluso un Comitato di sviluppo locale), Bhaktapur e dalla maggior parte del distretto di Lalitpur.

Al suo interno troviamo una metropoli (Kathmandu) e una sub-metropoli (Lalitpur). Oltre a Bhaktapur, Madhyapur e Kiratipur, ci sono altri tre comuni<sup>1</sup>. All'interno dei comuni troviamo un totale di 86 Comitati di sviluppo locale.

Dal punto di vista turistico, si tratta della regione più visitata del Nepal. Ci sono infatti ben sette importanti siti nella Valle denominati Patrimonio dell'Umanità: le tre piazze Durbar, Changu Narayan, Swoyambhu, Boudhanath, e Pashupatinath. Inoltre ci sono molti *stupas*, *chaityas*, e *bahal* con un valore da preservare. Infine sono anche rinomati l'urbanistica e gli stili di vita tradizionali.

Ma l'ambiente nella Valle si sta rapidamente deteriorando a causa dell'altrettanto rapido fenomeno di urbanizzazione: si assiste ad un processo di inversione termica, i venti non riescono a spazzare via l'aria inquinata e il sistema del fiume si degrada a causa dello scarico dei rifiuti urbani. Data la sensibilità ecologica della Valle, la maggior parte del territorio non è adatto allo sviluppo urbano. Con la perdita di terreni coltivabili e vegetazione, il problema dell'inquinamento dell'aria è cresciuto e la gestione dei rifiuti solidi è diventata più problematica; le risorse idriche sono divenute inadeguate; si è

ridotta l'accessibilità ad aria fresca, acqua e spazi aperti.

Il bisogno di sensibilità ecologica è cresciuto ancora di più a seguito della riduzione delle risorse naturali: in tale processo, i bisogni di una popolazione in crescita non possono essere soddisfatti. Si è inoltre assistito ad un incremento della disuguaglianza tra ricchi e poveri, che è andato di pari passo con una seria compromissione del fragile ecosistema della Valle. Tuttavia è possibile affermare che questa sia ancora un ambiente vivibile e inclusivo, capace fino ad oggi di preservare la sua identità e il suo carattere.

### **Una società tradizionalmente coesa**

Una caratteristica distintiva delle antiche conurbazioni in Nepal è proprio la loro coesione sociale. In passato non c'era polarizzazione: ricchi e poveri erano integrati nel sistema sociale. La loro inclusione era dovuta al fatto di essere accomunati dallo stile di vita prevalente. Le persone si auto-organizzavano per creare una comunità, un'unità di vicinato nella quale condividere gioie e avversità, soddisfare i propri bisogni, partecipando alle attività comuni e servendo la comunità in base ai propri interessi e alle proprie capacità.

Il patrimonio urbano è rimasto più o meno intatto, ed è parte integrante della cultura degli abitanti: non si tratta di un museo. I siti storici non sono stati indeboliti dalle minacce emergenti, e sono sopravvissuti nonostante gli sconvolgimenti avvenuti in diverse epoche. Tale sopravvivenza può essere spiegata se si pensa alla ricchezza della cultura, al dinamismo e all'alta efficienza

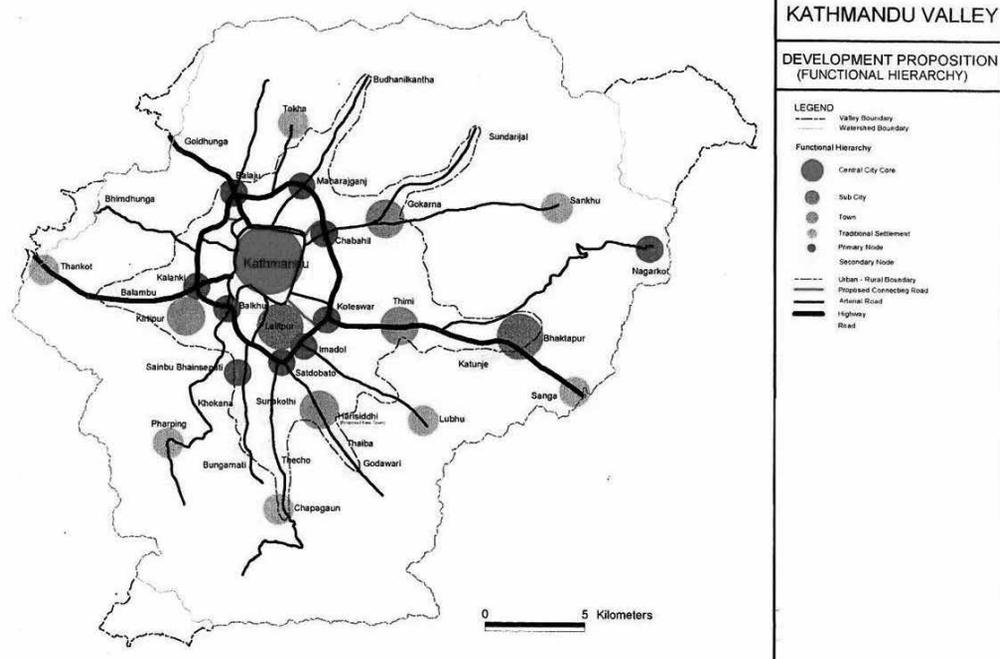
della forma urbana, alla sostenibilità della pianificazione degli insediamenti tramite un uso giudizioso del territorio e degli spazi aperti, e infine se si pensa all'importanza sociale, economica e culturale che ancora tali siti incarnano per la società nepalese contemporanea. Le cittadine medioevali sono state costruite come insediamenti compatti e sono altamente efficienti in termini di trasporti e uso del suolo: così permettono di soddisfare i bisogni economici, sociali, religiosi e culturali dei loro residenti.

Elementi culturali e religiosi hanno dominato l'economia della Valle. A fronte di un investimento pubblico scarso, sono state proprio l'unicità delle caratteristiche culturali e l'attrattiva naturale a portare ad una crescita dell'economia urbana. È stato dunque il patrimonio di per sé che ha funzionato come un polo magnetico, attraendo attività e investimenti. Tuttavia, proprio tale potere di attrazione gli ha conferito una centralità che lo ha reso al tempo stesso vulnerabile e ha infine portato alla sua mercificazione. L'unicità tipologica del patrimonio urbano ha funzionato come parte integrante dell'economia urbana, ed è tutt'oggi di immenso valore anche se le persone non lo percepiscono ne lo apprezzano.

La cultura è una delle risorse maggiori per paesi e città in Nepal. E ciò è vero sia negli affollati borghi storici che nei villaggi isolati dove le persone vivono in stretta armonia con la natura. Nella Valle si possono trovare numerosi siti di grande valore archeologico, storico religioso. I principali monumenti sono:

- Pagode, templi, santuari e *stupa*;
- Antichi palazzi, corti interne e statue;
- Borghi storici con edifici residenziali, piazze, viali, fontane in pietra, cortili, *bahal* e *bahis*;
- Opere d'arte e dipinti.

Il suo fascino culturale può essere trovato anche nella forma di diversi festival che si tengono durante il corso dell'anno: il patrimonio culturale fa così parte della vita quotidiana delle persone. La vita è basata sulle credenze religiose e sul rispetto delle proprie tradizioni. Gli abitanti autoctoni hanno portato avanti la cultura e ne hanno accompagnato l'integrazione nel mutevole processo di sviluppo. Sono la stessa vita quotidiana delle persone e il lavoro di fattori, artigiani, carpentieri, pittori e scultori che rappresen-



Mapa della Valle di Kathmandu, con evidenziate le diverse tipologie di centri urbani

tano la "cultura viva" degli abitanti rinforzata da strutture e impostazioni, da festival, costumi, danze e musiche, dalla diversità etnica, dalla filosofia della religione e dalla sua pratica, da miti e leggende.

Riti speciali e celebrazioni segnano gli eventi importanti dell'esistenza di ognuno, dalla nascita alla morte, presupponendo una simbiosi di corpo e anima con il divino. I festival sono espressioni della vita e ne riflettono gioie e dolori, paure e sogni; vengono praticati nel corso dell'anno e sono interrelati tra loro. Si tratta di cerimonie colorate, misteriose e divertenti al tempo stesso, che hanno origine nella religione, ma seguono anche credenze leggendarie, superstizioni e tradizioni contadine come le stagioni del raccolto delle messi. Alcune festività sono osservate a livello nazionale, mentre altre sono specifiche di Kathmandu o di certe particolari comunità, paesi o villaggi.

### L'erosione in corso

Le città stanno diventando meno inclusive con il passare del tempo a causa del fallimento della loro trasformazione in linea con le tendenze moderne. Si assiste, in effetti ad un'erosione dei valori culturali e religiosi. Lo sviluppo urbano ha creato molto benessere nella Valle, tant'è che molti abitanti si sono arricchiti grazie al possesso di terreni, ma solo pochissime risorse sono state investite per migliorare i servizi necessari per rendere lo sviluppo più sostenibile e di conseguenza le aree urbane sono rimaste pove-

re. Ciò significa che nel prossimo futuro il progresso economico verrà probabilmente colpito dalla mancanza di servizi e questo avrà delle conseguenze a sua volta sulla capacità di carico della Valle e sulla produttività che verosimilmente sarà in declino.

La vita urbana è stata minacciata in molti modi dal passaggio verso stili di vita non sostenibili come nel caso della costruzione di edilizia intensiva in luoghi dove già si riscontra una carenza drammatica di servizi e dove il sistema dei trasporti è caotico. Le città antiche sono state esposte ad economie esterne con la conseguenza che non solo sono diventati luoghi meno inclusivi ma anche che la loro economia interna ne è risultata indebolita. I rifiuti solidi non sono raccolti regolarmente.

Il sistema valoriale del passato viene così sostituito da uno nuovo: vi è una preferenza per il benessere anche se la soddisfazione che ne deriva è in declino. Nelle comunità più povere, la maggior parte delle necessità sono soddisfatte grazie allo sforzo della comunità e al mutuo-aiuto. Nonostante il mercato abbia provato a sostituire tale sistema, i poveri normalmente non hanno un accesso adeguato alla maggior parte delle cose di cui avrebbero bisogno per la loro sopravvivenza e il loro progresso. In altre parole la povertà contribuisce a rendere gli insediamenti più coesi al loro interno, poiché accresce l'interdipendenza tra i loro membri. La dipendenza dalle comunità locali decresce al crescere del guadagno della famiglia, ma questo pas-



saggio non sembra essere risolutivo poiché in tale transizione la famiglia finisce per sacrificare la maggior parte delle cose da cui traeva effettivamente beneficio. Se ne può dunque dedurre che per una società in transizione non è necessariamente una cosa positiva passare a stili di vita moderni e più convenzionali. Tanto più che il fallimento nel mantenere vive le reti di mutuo aiuto porta necessariamente alla perdita di inclusione sociale nella società. L'adeguamento a stili di vita moderni implica anche ulteriori costi, come nel caso principe dei costi per la gestione dei rifiuti che derivano dall'adozione di tecniche moderne. Il fallimento nella gestione del processo di adattamento e quindi di tali costi ha portato a stili di vita insostenibili. Sia il settore pubblico che quello privato non hanno aiutato a preparare le persone al cambiamento: anziché accrescere la sensibilità pubblica sugli approcci sostenibili, hanno infatti promosso stili poco sostenibili per raggiungere obiettivi a breve termine di guadagni finanziari.

Di seguito si elencano alcuni dei problemi che hanno caratterizzato la Valle a seguito del processo di rapida urbanizzazione:

- Insediamenti in aree sensibili, come ad esempio pianure di esondazione;
- Perdita prematura di terreni agricoli;
- Formazione di baraccopoli con condizioni sanitarie e di salute pubblica inadeguate;
- Problemi di fornitura e inquinamento dell'acqua;
- Insufficienza energetica, uso limitato di energie alternative e altissimi prezzi per l'energia;
- Mancato coordinamento tra trasporti e usi del suolo, con conseguenze in termini di grave congestione del traffico e inquinamento;
- Problemi di gestione dei rifiuti solidi e discariche nel letto del fiume.

Nonostante ci sia stata una crescita sostanziale negli investimenti, sono cresciuti anche i

problemi dovuti ad una grave carenza di servizi urbani. Al crescere dei costi dei servizi, la maggior parte delle persone non ha potuto permettersi di pagarli, ed è così rimasta priva anche dei servizi più essenziali. Proprio per questo, dovrebbe essere categorizzata come povera in riferimento alle possibilità di accesso ai servizi igienici, all'acqua e agli altri servizi di base. L'accessibilità ai servizi sociali non è aumentata all'aumentare degli investimenti, e le persone non riescono ad ottenere ciò che vogliono anche se sono disposte a pagare. Il fallimento della gestione dei servizi urbani basilari nelle aree urbane dense ha portato a quello che può essere chiamata come povertà collettiva. Strade sporche, fiumi inquinati, accumulo di rifiuti negli spazi pubblici e congestione del traffico con conseguente inquinamento dell'aria e acustico, sono tutti problemi che riguardano l'intera popolazione, tuttavia la povertà nelle località meno abbienti è allarmante e i poveri sono la categoria più colpita dal degrado ambientale.

I siti storici protetti e gli spazi aperti ben mantenuti e fruibili sono virtualmente gli unici spazi urbani dove persone di diversa estrazione sociale hanno la medesima possibilità di accesso. Così i parchi e gli spazi pubblici in generale diventano strumentali per migliorare la qualità di aria e acqua, per preservare i fiumi e la vegetazione nei contesti urbani. Gli spazi pubblici sono altresì essenziali perché forniscono servizi per la comunità e spazi di ritrovo. Spazi e luoghi sono dunque necessari per creare e diffondere rituali sociali e culturali carichi di significato per tutti gli abitanti. Eventi pubblici come mercati su strada e rappresentazioni teatrali contribuiscono a rendere più intensa la vita di quartiere. Le città dovrebbero fornire spazi per le organizzazioni spontanee e di comunità.

### La vivibilità delle città storiche

Le città storiche dovrebbero essere considerate come degli ecosistemi. Esse infatti hanno un ciclo di vita abbastanza lungo da lasciare dei segni indelebili sulla terra. Sono dunque le popolazioni locali con le loro aspirazioni e le loro energie che possono allungare la vita dei loro ecosistemi tramite la cultura. L'esperienza nepalese nella conservazione e valorizzazione delle città storiche come Bhaktapur mostra come sia necessario integrare cultura e sviluppo tramite la pianificazione. Invece di controllare nuove espansioni della città, queste dovrebbero essere rese compatibili con i siti protetti per una trasformazione culturale. In tale processo, il carattere e l'identità associati con il patrimonio storico dovrebbero essere mantenuti. Inoltre, bisognerebbe fornire alle persone gli strumenti tecnologici che gli permettano di usufruire pienamente dei siti storici. Bisogna capire i cambiamenti sociali prima di realizzare cambiamenti fisici. La maggior parte dei cambiamenti moderni potrebbero non portare beneficio alle persone: per distinguere quali cambiamenti moderni sono compatibili con l'esistente, oppure quali elementi possono essere ben integrati, è necessario portare avanti una ricerca sullo sviluppo sostenibile. Quello che sembra mancare sono le conoscenze e le tecniche di conservazione. Il degrado culturale non è sopraggiunto a causa dell'ignoranza, dell'analfabetismo e neppure della povertà, ma a causa dell'avvento del benessere e della crescita delle possibilità economiche portate dalla mercificazione stessa della cultura.

L'obiettivo è dunque quello di stimolare e rigenerare una comunità, e di creare luoghi piacevoli che diano valore alle città. Si è convinti infatti che tali luoghi possano dare agli abitanti le opportunità e le possibilità per prosperare e raggiungere il massimo potenziale. Sembra più facile fornire i servizi necessari in un'area densa e compatta, come d'altra parte era il tessuto delle cittadine medioevali. Al contrario, lo sprawl non solo ha distrutto preziosi terreni agricoli, ma ha anche reso costosa e inadeguata la fornitura di servizi. Il prezzo dei trasporti pubblici non è più accessibile a troppe persone, tant'è che i meno abbienti sono costretti a camminare per ore per raggiungere i luoghi di lavoro e per avere accesso ai servizi essenziali.

La vivibilità dipende dall'abilità di creare un ambiente che evochi l'armonia tra la cultura, l'ambiente costruito e la natura. Ogni cultura vorrebbe preservare la sua identità: se non riusciamo a capire questo concetto, i siti storici diventeranno delle aree problematiche che hanno perduto il loro carattere. Con la crescita della popolazione e i cambiamenti nel sistema valoriale e nelle aspirazioni, anche gli ecosistemi cambiano, tuttavia c'è sempre stata una resistenza al cambiamento, e la sostenibilità dei nuovi cambiamenti dipende dalla loro compatibilità con la cultura prevalente.

i. Si tratta dei comuni, recentemente designati, di Champapur, Shankharapur e Karyabinayak





Una finestra su: Katmandu

Jibgar Joshi

## Un programma inclusivo

Il Nepal sta attraversando una lunga fase di transizione, con la conseguenza che vi è stata un'ulteriore concentrazione di attività nella Valle. Lo sviluppo qui ha portato sia ad un'accumulazione di benessere, ma anche ad una stagnazione nelle aree più periferiche. La maggior parte delle attività dei partiti politici avviene qui e con ciò è cresciuta la spesa dello stato, senza che le condizioni di infrastrutture e servizi siano migliorate ad intercettare la domanda crescente. Ciò ha condotto ad una situazione che può essere considerata come un "fallimento della città". Il fallimento nell'innescare cambiamenti a lungo termine ha spinto il governo ad impegnarsi in azioni populiste e ad alta visibilità, con l'unica finalità di rendere nota la propria presenza, senza però intraprendere iniziative significative, di lungo respiro per rispondere alla crisi emergente. In termini di competitività su scala globale, la valle non è più considerata un buon posto per alcun tipo di investimento con un conseguente brusco declino del mercato immobiliare. L'incapacità di soddisfare la crescente domanda di infrastrutture e servizi, ha spinto verso piccoli progetti di tipo incrementale finalizzati ad attenuare se non risolvere la crisi. Tuttavia, tali cambiamenti non sono sufficienti per arrestare il crescente deficit, e la situazione sta diventando critica. Per rendere il cambiamento più inclusivo, sembra opportuno sviluppare dei progetti speciali per i diritti dei gruppi degli esclusi in ogni comunità. Per preservare la loro inclusione sociale occorrerebbe incoraggiare le attività locali; accrescere la responsabilizzazione nella vita comunitaria; fornire servizi chiave a livello locale; coinvolgere gli abitanti nel miglioramento dell'ambiente e nei lavori sociali; investire in progetti culturali e religiosi; pedonalizzare per una mobilità più sostenibile; formare cooperative nei quartieri e finanziare in modo sostenibile le infrastrutture.

Per migliorare accessibilità e mobilità bisognerebbe sviluppare il sistema dei trasporti pubblici. Ci dovrebbero essere sia buoni trasporti che un buon sistema di comunicazione. Le città possono creare incentivi e promuovere politiche che favoriscono il trasporto di massa. Inoltre connessioni sicure, funzionali e verdi permetterebbero di riqualificare lo spazio pubblico e renderlo più inclusivo. In particolare saranno le vie pedonali a riattivare lo spazio pubblico, che insieme alla mixité funzionale contribuiranno alla sua reintegrazione.

Sembra necessario, inoltre, incoraggiare le iniziative promosse dagli abitanti a livello di quartiere e integrarle nelle strutture e nelle reti a livello comunale. Dovremmo concentrarci sull'obiettivo di rendere in particolare le città tradizionali più inclusive e proprio là fornire gli spunti necessari per innescare tale processo. Non si dovrebbe scendere a compromessi soprattutto per quanto riguarda la forma, la cultura e gli stili di vita della città tradizionale. I suoi abitanti dovrebbero apprezzarne la funzionalità, ed essa dovrebbe adattarsi ai cambiamenti in corso.

Le sue potenzialità in termini di inclusione dovrebbero essere sfruttate per renderne lo sviluppo più sostenibile. Ciò può essere fatto, da un lato, pianificando e sviluppando le nuove realtà urbane come eco-città con prevalenza di caratteristiche parzialmente rurali e minori standard; dall'altro lato, riqualificando le città e gli insediamenti storici facendo attenzione a renderli più inclusivi, utilizzando le potenzialità delle reti sociali e del patrimonio esistente per ridare vita alle attività autoctone.

Le città affrontano oggi problemi vari, sempre più numerosi, relativi a diversi gruppi della popolazione quali i giovani, gli anziani, i disabili e così via, portatori di istanze differenti per natura. È dunque necessario soddisfare i bisogni di tali gruppi le cui prospettive

sono diverse. Il concetto di "città inclusiva" è legato ad una comunità funzionante e prospera. Una società è ideale quando i bisogni dell'uomo sono soddisfatti dagli sforzi della comunità stessa, e dove le persone sono portate ad aggiungere valore alla comunità a cui appartengono e con la quale si identificano. In tale società, le persone vivono in armonia con il loro ambiente, e sono meno vulnerabili alle possibili minacce. Non devono preoccuparsi troppo di rispondere da soli alle proprie necessità, ma gli è permesso contribuirvi in base alle proprie possibilità. La loro felicità dipende dai servizi che sono in grado di fornire alla comunità, trovando un ambiente che faciliti il lavoro.

Nonostante le città storiche della Valle di Kathmandu siano dei buoni esempi di città inclusive, tuttavia sono sottoposte ad una crescente minaccia: è facile infatti osservare dei conflitti di interesse tra le tendenze globali e le caratteristiche intrinseche a tali città che si è tentato di danneggiare per più di un secolo. Alcuni dei fattori che sostengono la loro inclusione possono essere così riassunti: la forte resistenza al cambiamento data dalla loro lunga storia; un disegno degli spazi che incoraggia coesione e inclusione; elementi che favoriscono la mobilità pedonale; una cultura di condivisione della povertà e una condivisione dello spazio urbano che incoraggia la mixité grazie alle attività culturali e religiose disseminate nel corso dell'anno.

È dunque grazie all'antichità e alla persistente resistenza al cambiamento che gli investimenti di larga scala che avrebbero potuto distruggere il carattere proprio degli insediamenti non hanno mai preso il via. Tuttavia ciò ha avuto dei costi immensi e la vita della gente comune non è stata facile. Il ruolo del governo deve cambiare e deve supportare le azioni degli abitanti in modo che la loro capacità di inclusione possa dispiegarsi ed essere promossa. Il governo dovrebbe capire che i cambiamenti moderni verranno ostacolati se non ci saranno delle misure di adattamento, e che ogni tipo di conflitto di interesse renderà lo sviluppo più costoso e meno sostenibile. In particolare, il conflitto tra il miglioramento degli standard abitativi delle persone e la conservazione del patrimonio culturale deve essere risolto coinvolgendo le persone e attraverso l'impiego di tecnologie che permettano una maggior integrazione tra cultura e sviluppo.

## Riferimenti

- Corbett, G. et. al., (1995), *Kathmandu: seven studies in urban renewal*, Winnipeg: University of Manitoba.
- Haaland, A., (1985), *Bhaktapur: A Town Changing*, revised edition, Kathmandu: GTZ.
- Hanson, J. (2004) "The inclusive city: delivering a more accessible urban environment through inclusive design", *RICS Cobra 2004 International Construction Conference: responding to change*, <http://www.eprints.ucl.ac.uk/3351>.
- Joshi, Jibgar, (2008), "Sustainable Provision of Urban Environmental Services in Kathmandu Valley", paper presented at 2nd ICBED, University Sains Malaysia.
- Joshi, Jibgar, (2009), *Regional Strategies for Sustainable Development in Nepal*, Kathmandu: Lajmina Joshi.
- Joshi, Jibgar, (2011). *Managing Environment and Cities for Sustainable Development*, Kathmandu: Lajmina Joshi.
- MoPE (Ministry of Population and Environment), (1999), *Environmental Planning and Management of the Kathmandu Valley*, Kathmandu: MoPE/IUCN.
- Rodwin, L., (1981). *Cities and City Planning*, New York/London: Plenum Press.
- Safier, M., (1996), "The Cosmopolitan Challenge in Cities on the Edge of the Millennium: Moving from Conflict to Co-existence", in *City 3-4*, Oxford.
- *The Inclusive City*, <http://www.inclusivecity.com>.

## La Valle in cifre

L'estensione totale della Valle è pari a 66.650 ettari, con una proporzione di aree urbanizzate che è passata dall'11 del 1991 al 16 del 2001. Il sistema sociale è ancora largamente basato sull'agricoltura, anche se dal 1970 i terreni coltivabili sono stati rapidamente convertiti ad usi urbani. Tra il 1984 e il 1994 le aree urbanizzate sono passate da 3.096 a 8.378 ettari, e 5.382 ettari di terreno fertile sono andati perduti nel processo di urbanizzazione deregolamentata (MoPE/IUCN 1999, p.79). Dal 1991 al 2001 la proporzione di terreni agricoli è calata dal 56,1% al 41,4%.

L'estensione complessiva della metropoli di Kathmandu è di 4.780 ettari.

La popolazione della Valle nel 2001 era di 1,61 milioni, raddoppiata rispetto alle cifre del 1981. Oggi, si stima che cresca del 4% circa all'anno, e dovrebbe essere dunque pari a 2,3 milioni. Nel 2001 la popolazione urbana nella Valle era quasi un milione, ed oggi è stimata essere attorno a 1,8 milioni. La densità totale di popolazione è passata da 16,2 a 24,2 persone per ettaro, mentre la quella urbana è passata da 61,5 a 92,6 persone per ettaro. Il livello di urbanizzazione è cresciuto dal 54,1 al 60,6. Nel 2001 la popolazione della metropoli di Kathmandu era 671.846 persone, mentre oggi, secondo i risultati preliminari del Censimento 2011, è 1.006.656.

Nel 2001 venivano prodotti 166 Kg di rifiuti solidi per persona, di cui solo il 50% veniva smaltito; il consumo dell'acqua era pari a 80 litri pro capite al giorno, l'82,7% delle famiglie aveva una connessione all'elettricità, mentre solo il 25 delle case era connesso alle fognature



## Caterina Sarfatti Milano Smart

La nuova amministrazione di Milano\*, fin dai primi mesi del suo insediamento, si è impegnata a caratterizzare il capoluogo lombardo come laboratorio d'innovazione sostenibile, *green e smart*, aperto alla costruzione di un nuovo modello di sviluppo urbano e a recepire le migliori esperienze internazionali, adattandole al proprio specifico contesto. Milano può e deve diventare un *hub* di innovazione energetica, facendo della lotta ai cambiamenti climatici per la riduzione delle emissioni di gas climalteranti un obiettivo strategico, in accordo con il voto espresso dai cittadini nei referendum ambientali del giugno 2011.

È ormai evidente che oggi le città hanno un ruolo decisivo nella lotta al cambiamento climatico: occupano il 2% della superficie terrestre ma consumano il 75% dell'energia e contribuiscono all'80% delle emissioni di gas serra. Tuttavia, le città costituiscono anche il luogo dove piccoli investimenti e cambiamenti nelle infrastrutture, nelle scelte energetiche e nelle tecnologie adottate, possono fare la differenza. La corretta localizzazione dei servizi, l'accesso a un trasporto pubblico efficiente e la riqualificazione degli edifici possono rivoluzionare l'impatto ambientale dei cittadini. Città ben progettate e ben amministrate possono aspirare a coniugare alta qualità della vita e riduzione delle emissioni.

Fin dal dicembre 2008, Milano ha aderito al Patto dei Sindaci avviando lo sviluppo del Piano di Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAES). Tuttavia, entrambi sono rimasti finora sulla carta. Oggi, però, il Comune, in collaborazione con l'Agenzia Milanese per la Mobilità e l'Ambiente, è impegnato a sviluppare alcuni programmi che possono contribuire a dare sostanza a quell'adesione, disponendo le basi per l'aggiornamento del Piano Clima e per il rilancio del Patto: la parziale riformulazione del Piano di gover-

no del territorio (Pgt), l'adozione a breve del Piano urbano della mobilità sostenibile e la sperimentazione di una *congestion charge*. Dal 16 gennaio 2012, infatti, è entrato in vigore il provvedimento "Area C": sul modello delle *congestion charge* già usate in altre città europee, si può accedere al centro di Milano in automobile solo a fronte del pagamento di un tagliando, per disincentivare l'uso dell'auto in un'area centrale, oggi molto servita da mezzi pubblici, ma troppo congestionata dal traffico. Si tratta del primo passo per raggiungere obiettivi di qualità del centro urbano secondo una strategia di progressivo rafforzamento della mobilità sostenibile e sicura, del trasporto pubblico (in centro come nelle aree esterne) e di sviluppo di una "Low Emission Zone" a scala più ampia, con una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> pari a circa 7 Kton. È il primo tassello della risposta all'indicazione emersa dai referendum ambientali, messa a punto sulla base del confronto con oltre 77 organizzazioni rappresentative della città. Il primo mese del provvedimento ha dato risultati importanti. Dal 16 gennaio al 31 maggio, a 93 giorni dalla nascita di Area C, il calo complessivo degli ingressi rispetto allo stesso periodo del 2011 è, in media, pari al 34%. Sono stati, infatti, circa 45.900 gli ingressi in meno effettuati in media ogni giorno: un dato che si conferma ormai stabilizzato. Area C ha portato anche all'aumento dei veicoli ecologici in circolazione, che sono oggi circa il 17% di quelli in ingresso alla Ztl Cerchia dei Bastioni, rispetto al 9% delle settimane precedenti alla partenza del provvedimento.

A questo si affiancano infine i programmi per l'efficienza energetica degli edifici pubblici, per la riduzione e il riciclo efficiente dei rifiuti, per la gestione integrata Rifiuti/Acque/Energia; il Piano del Verde, i Programmi per la messa in Sicurezza della comunità rispetto agli eventi meteo estremi; le

proposte per Expo2015.

Il ventaglio di questi programmi evidenzia che la politica ambientale ed energetica non può più essere intesa in senso stretto, ma necessita di un approccio integrato. Qualsiasi intervento di riqualificazione energetica, per essere efficace, deve tenere in considerazione tutte le fonti di emissioni. Deve tenere in considerazione di tutti gli aspetti del vivere quotidiano cittadino. La formazione delle cosiddette "comunità energetiche", dove le scelte dei singoli convergono verso un obiettivo di qualità collettivo, a partire da un nuovo modo di produrre e distribuire energia, deve essere sostenuta dai governi nazionali, ma avviene necessariamente a livello locale, attraverso il rapporto delle amministrazioni con il territorio e le sue eccellenze.

L'Europa svolge un ruolo fondamentale in questo senso, incentivando attraverso i programmi di finanziamento quella sinergia a livello locale tra imprese, università e istituzioni, e quel partenariato internazionale tra città europee, fondamentali per la creazione di un nuovo modello di sviluppo inclusivo e sostenibile, fondato sulla sperimentazione e scambio di buone pratiche e processi di innovazione.

È in questo contesto che la nuova amministrazione milanese, in una delle sue prime azioni, ha aderito all'iniziativa europea "Smart Cities and Communities", promossa per trasformare le città europee in laboratori d'innovazione e sviluppo di buone pratiche per la lotta al cambiamento climatico, accelerando l'adozione di tecnologie a basso impatto di carbone così come previsto dalla strategia "Energy 2020" della Commissione Europea: città più efficienti e sostenibili dal punto di vista dell'energia, dei trasporti, dell'informazione e delle tecnologie di comunicazione.

La candidatura di Milano a diventare la *Smart City* italiana, promossa in collaborazione con la Provincia di Milano, ha costruito nel coinvolgimento dei cittadini e delle risorse del territorio un tassello fondamentale di questo percorso. Nel settembre 2011 il Comune di Milano ha lanciato un bando di selezione pubblico rivolto a imprese, università, centri di ricerca e istituzioni locali,

per raccogliere le idee progettuali migliori con cui partecipare a tre bandi europei del Settimo Programma Quadro, legati all'iniziativa "Smart Cities" e relativi alla pianificazione strategica sostenibile, all'efficienza energetica degli edifici e ai trasporti di superficie sostenibili.

Cogliendo l'accento posto dall'Unione Europea sul coinvolgimento degli attori locali e sul loro coordinamento in materia di partecipazione ai bandi UE, l'amministrazione ha animato una procedura di selezione trasparente e aperta a tutti, sollecitando un'ampia partecipazione (48 progetti pervenuti) e il coinvolgimento di diversi settori del Comune, e garantendo una selezione obiettiva. È stato così possibile sviluppare i progetti avvalendosi di una forte sinergia tra università, imprese e istituzioni, che potrà essere potenziata qualora i progetti venissero selezionati.

Complessivamente, la Città di Milano si è presentata alla Commissione Europea con cinque progetti: uno sulla pianificazione urbana, uno sull'efficienza energetica e tre sui trasporti. Di questi cinque progetti, tre sono passati alla fase di negoziazione con la Commissione e dovrebbero essere finanziati a partire da settembre/ottobre di quest'anno. "European cities serving as Green Urban Gate towards Leadership in sustainable Energy" è il primo di questi tre progetti ed è stato presentato nel quadro del bando "Energy Efficient Buildings", relativo all'efficienza energetica degli edifici. Milano, insieme alle città partner internazionali Vienna, Aachen, Tampere, Bratislava, Gothenburg, Gaziantep e Glasgow, punta alla realizzazione di un complesso d'interventi di riqualificazione energetica, tecnologicamente innovativi ed economicamente sostenibili, a scala di quartiere, applicati su un sistema di edifici residenziali e pubblici. La scala del quartiere, inoltre, promuove la visione di una riqualificazione urbana integrata, capace di intrecciare gli interventi riguardanti i diversi flussi energetici dentro e fuori gli edifici alle questioni legate alla mobilità sostenibile e alla connessione tra i servizi, allargando il concetto di retrofitting e di prestazione energetica anche allo spazio pubblico del-

la città. Per raggiungere questo obiettivo è imprescindibile il coinvolgimento degli abitanti del quartiere e dei cittadini tutti nel processo di rigenerazione degli edifici e dell'area circostante, al fine di formare nella zona urbana di riferimento una *energy community* consapevole e attiva. Le pratiche apprese dal progetto forniranno un contributo importante per le attuazioni del Pgt e del Piano delle Opere milanesi e un repertorio di buone pratiche da applicare nei diversi contesti europei. Partner locali del progetto sono il Politecnico di Milano e Aler, l'Azienda Lombarda Edilizia Residenziale.

Nell'ambito dei trasporti invece, i due progetti attualmente in negoziazione sono TIDE ("Transport Innovation Deployment for Europe") guidato da Polis (network di città e regioni europee per lo sviluppo di politiche e tecnologie innovative per il trasporto locale), che mira allo sviluppo di una metodologia basata su differenti livelli di cooperazione per stimolare proposte innovative nel campo della mobilità e del trasporto urbano; e il progetto *CityMobil2* ("Cities Demonstrating Cybernetic Mobility"), il cui capofila è il Centro di Ricerca sul Trasporto e la Logistica dell'Università Sapienza di Roma, che ha per obiettivo l'eliminazione degli ostacoli all'implementazione dei sistemi di trasporto urbano automatizzato.

Fare di Milano e della sua area metropolitana una *Smart City* è una priorità politica e un obiettivo strategico per includere Milano nelle reti delle grandi città europee. Con i suoi poli di eccellenza, le sue università, i suoi centri di ricerca e le sue imprese, Milano sta appunto costruendo il suo futuro di città della conoscenza, intelligente e sostenibile. Un futuro che ha l'Esposizione universale nel suo vicino orizzonte. La preparazione di Expo 2015 potrebbe dare un impulso straordinario a questa strategia di sviluppo. Tutte le istituzioni coinvolte nella realizzazione dell'evento stanno lavorando per fare in modo che il sito stesso di Expo sia un laboratorio di sperimentazione di come le moderne tecnologie possano migliorare la qualità della vita, una *smart city* in scala ridotta. Expo 2015 sarà soprattutto un'occasione per mostrare al mondo le buone prati-

che che Milano sta realizzando e realizzerà nell'ambito della mobilità, della produzione e della distribuzione di energia e dell'alimentazione. Con l'obiettivo di essere città accogliente, accessibile e intelligente.

Una città "smart" deve essere infatti un luogo capace di valorizzare e coinvolgere le sue "communities", essendo capace di applicare la sperimentazione e l'innovazione tecnologica alle diverse politiche urbane e ai diversi aspetti della vita cittadina. Per questo motivo è importante intendere il concetto di *Smart City* in senso trasversale e integrato, coniugando sviluppo e inclusione, innovazione e formazione, ricerca e partecipazione.

Una sfida per la Milano del 2015 e l'Europa del 2020.

\* Il testo costituisce un aggiornamento e una revisione di Milano Smart, laboratorio di innovazione sostenibile, pubblicato in *City 2.0 Il Futuro delle Città, Progetto Festival dell'Energia a cura di Agnese Bertello e Emilia Blanchetti*



## Daniele Rallo, Luca Rampado Architetto-Urbanista o Architetto e Urbanista?

La figura giuridica dell'architetto (e dell'ingegnere) nascono in Italia durante il ventennio quando viene emanata la Legge 24 giugno 1923, n. 1395 ed il successivo Regolamento di attuazione n. 2537 del 1925

Per rimanere agli architetti, il Regio Decreto esplica le competenze professionali del laureato in architettura ed in ingegneria, ed istituisce i relativi albi e l'Esame di Stato. L'Ordine, organo di Magistratura Amministrativa a sotto la vigilanza del Ministero di Grazie e Giustizia, ha come obbligo principale quello di mantenere, controllare e aggiornare annualmente l'elenco degli iscritti, cioè l'Albo degli architetti abilitati che hanno superato l'Esame di Stato.

Le competenze professionali assegnate all'architetto sono le seguenti: "Formano oggetto tanto della professione di ingegnere quanto di quella di architetto le opere di edilizia civile, nonché i rilievi geometrici e le operazioni di estimo ad esse relative. Tuttavia le opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico ed il restauro e il ripristino degli edifici contemplati dalla L.20 giugno 1909, n. 364 (5), per l'antichità e le belle arti, sono di spettanza della professione di architetto; ma la parte tecnica ne può essere compiuta tanto dall'architetto quanto dall'ingegnere". Art 52 del Rd n. 2537/1925.

Tra le competenze non è compresa la materia urbanistica né la pianificazione territoriale e ambientale, né la progettazione di città o di parti di essa. Non è dato sapere se il legislatore ha attuato una scelta o ha fatto una dimenticanza. In quegli anni il dibattito culturale sulla materia era forse più sviluppato nei paesi anglosassoni e dell'europa del nord. In Inghilterra già dal 1914 era stato istituito il *Royal Town Planning Institute* che certificava i percorsi formativi con i quali ci si poteva iscrivere allo stesso istituto ed essere riconosciuti come "pianificatori". In Italia il Primo convegno nazionale di

urbanistica si tiene a Torino nel 1926. Mentre solo nel 1929 viene ospitato in Italia il 12° Congresso internazionale dell'abitazione e dei piani regolatori, dal quale prende poi corpo l'idea di un Istituto nazionale di urbanistica, che sarà attivato l'anno dopo a Roma.

Un vero dibattito sull'urbanistica si svolge in Italia sono negli anni Trenta, ad opera soprattutto della rivista "Urbanistica", organo dell'Inu. La maggior parte degli interventi sulle città, tuttavia, avevano come principale motore di avvio l'inserimento di monumenti, la rettificazione di strade, l'ingrandimento delle città, ecc.

L'approvazione di una normativa nazionale specifica per l'urbanistica, così come quella paesaggistica e di tutela del territorio, tardò a venire. Per l'urbanistica si dovette aspettare il 1942, con la legge 1150, tra l'altro tutt'ora in vigore, nonostante modifiche e aggiornamenti.

L'urbanistica fascista fu attuata con progetti di piazze per l'inserimento degli edifici del regime (da Varese a Nuoro, da Padova a Roma), da "sventramenti" e demolizioni, dalle "città nuove" a seguito della bonifica integrale (da Arborea all'agro romano). Tutte queste opere furono "firmate" da architetti ed ingegneri, la maggior parte dei quali "vicini" al regime.

Sempre in regime fascista fu istituito l'Istituto Nazionale di Urbanistica e fu approvata la legge urbanistica nazionale n.1150 tutt'ora vigente. Il primo doveva rappresentare il luogo deputato a riconoscere la valenza pubblica e importante della materia e selezionare gli appartenenti alla stessa.

La seconda dà valenza giuridica alla materia per la prima volta a livello nazionale. La legge introduce (tra l'altro) il concetto di Piano regolatore comunale e quello di Piano particolareggiato esecutivo.

È negli anni '60 che a seguito della riforma urbanistica mancata (la cd Legge Sullo) e a seguito delle calamità naturali (Vajont, alluvione di Firenze e Venezia, frana di Agrigento, ecc.) che si apre un dibattito sulla necessità di un Ministero per la Pianificazione territoriale (proposta Astengo del 1966) e conseguentemente di una figura di professionista - l'urbanista - che svolgesse

il proprio lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni come dipendente o come consulente esclusivo. Rilanciando così un'idea presente nel dibattito italiano fin dal 1926 (proposta Ardy), ma non contemplata nel Rd sulle professioni tecniche emanato nel 1925. Dibattito che si conclude con il riconoscimento della stessa attraverso l'istituzione di un corso di laurea specifico.

Artefice di tutto ciò è Giovanni Astengo che partecipa alla Commissione ministeriale per la stesura della legge Sullo, che è direttore della rivista Urbanistica, professore presso l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, consulente al Ministero dei Lavori pubblici fin dal 1951, e che diventerà Assessore all'Urbanistica in Regione Piemonte, direttore del nuovo corso di laurea in Urbanistica, oltre che riconosciuto e autorevole maestro dell'urbanistica italiana.

Dal 1970 la figura dell'urbanista entra a far parte effettivamente del mercato del lavoro italiano a seguito dell'istituzione del corso di Laurea. Giuridicamente c'era già fin dal 1942, solo che il previsto regolamento di esecuzione della legge, che avrebbe dovuto regolare anche le competenze, non fu mai emanato.

### Il Dpr 328/2001

Nella impossibilità di eliminare gli Ordini come suggerito dalle regole europee (il più convinto assertore di ciò fu proprio il prof. Mario Monti quando ricoprì la carica di Presidente della Commissione europea), il legislatore ha "regolamentato" la figura professionale dell'urbanista nel 2001 con il Decreto 328 che modifica l'Ordine e l'Albo degli Architetti introducendo la figura del Pianificatore, inserendo l'obbligo dell'Esame di Stato e specificandone le competenze. Il Dpr ri-specifica e di conseguenza entra nel merito delle attività professionali dell'architetto e dell'ingegnere.

"Formano oggetto dell'attività professionale degli iscritti nella Sezione A, Settore "architettura", ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1, comma 2, restando immutate le riserve e attribuzioni già stabilite dalla vigente normativa, le attività già stabilite dalle disposizioni vigenti nazionali ed europee per la professione di architetto, ed

in particolare quelle che implicano l'uso di metodologie avanzate, innovative o sperimentali." (art. 16). Si tratta delle attività già specificate nel Regio Decreto del 1925.

Il comma 2, dell'art. 1 stabilisce che "Le norme contenute nel presente regolamento non modificano l'ambito stabilito dalla normativa vigente in ordine alle attività attribuite o riservate, in via esclusiva o meno, a ciascuna professione."

L'urbanistica non è quindi né attribuita né riservata, tantomeno in via esclusiva, prima dell'emanazione del Dpr 328. Il Dpr non fa altro che ri-confermare quanto già stabilito implicitamente dal Regio Decreto ed esplicitamente dai provvedimenti ministeriali, dalle sentenze dei vari Tar e, in ultima, dalle Sentenze del Consiglio di Stato del 1996-98. L'urbanistica è materia specialistica

L'art. 3 del Dpr introducendo le Sezioni (A e B) ed i Settori specifica che gli stessi "corrispondono a circoscritte ed individuate attività professionali", e a precisi percorsi formativi, differenziando "architetti" da "pianificatori territoriali". Introduce quindi una nuova riserva. Il comma 3 in modo risolutivo specifica che "Il professionista iscritto in un settore non può, esercitare le competenze di natura riservata attribuite agli iscritti ad uno o più altri settori della stessa sezione".

In altri termini l'architetto ha le sue competenze riservate, l'urbanista ha le sue competenze riservate. All'architetto è data però una possibilità aggiuntiva: lo stesso può iscriversi agli altri settori in cui è suddivisa la sezione "previo superamento del relativo esame di Stato".

Il comma 4 ulteriormente prevede che "Gli iscritti in un settore che, in possesso del necessario titolo di studio, richiedano di essere iscritti in un diverso settore della stessa sezione, devono conseguire la relativa abilitazione a seguito del superamento di apposito esame di Stato ...".

In un successivo articolo relativo agli esami di Stato (art.17) viene nominato il corso di laurea corrispondente per l'iscrizione al settore "architettura": "Classe 4/S ... corso di laurea corrispondente alla direttiva 85/384/CEE".

Spesso dai rappresentanti degli Ordini vie-

ne richiamata questa norma europea per sostenere che l'architetto è a tutto abilitato. In effetti la direttiva reca il "riconoscimento dei diplomi, delle certificazioni ed altri titoli nel settore dell'architettura" ma non entra nel campo dell'attività professionale. Né tantomeno esplica la professionalità dell'urbanista che dovrebbe far parte di una ulteriore direttiva per la cui stesura è attivo il Consiglio Europeo degli Urbanisti.

In conclusione si può affermare che la pianificazione territoriale, comunale, particolareggiata ecc. è "riservata" ai laureati iscritti all'Albo degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti, Conservatori nella Sezione A nel Settore "Pianificazione territoriale" perlomeno dopo il Dpr, mentre in precedenza non era in "esclusiva" alcuna.

Gli Architetti possono però iscriversi a tale Settore "previo superamento dell'esame di Stato", e di conseguenza esercitare la professione. I laureati ante Dpr mantengono i precedenti diritti ma se vogliono fregiarsi del titolo di pianificatore devono a loro volta superare l'esame di stato specialistico. La precisazione è stata ribadita anche da una sentenza del Tar Lazio (vedi UI n. 224/2009).

urbanistica **INFORMAZIONI**  
on-line  
[www.urbinfo.it](http://www.urbinfo.it)

**URBANISTICA**  
semestrale

**149** (gennaio - giugno 2012)

urbanistica **INFORMAZIONI**  
bimestrale

**242** (marzo - aprile 2012)

urbanistica **DOSSIER**  
**127**

Linee guida per l'aggiornamento o la redazione di nuovi regolamenti edilizi comunali

**INU**  
Edizioni

## Un ponte a colori

di Claudio Calvaresi e Linda Cossa  
con i contributi di Francesca Cognetti e Giovanni Laino  
Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2011  
pp. 130, con illustrazioni a colori, costo euro 24,00.



Il libro è il frutto dell'esperienza fatta dall'Istituto per la Ricerca Sociale nel quartiere di Ponte Lambro dove, negli ultimi cinque anni, i ricercatori hanno lavorato al Piano di accompagnamento sociale del Contratto di Quartiere. Il quartiere si trova nella periferia sud-est di Milano, localizzato oltre il tracciato della tangenziale, il cui unico collegamento diretto con il centro della città è dato da un sottopassaggio posto in corrispondenza di uno svincolo della tangenziale. Si tratta, come affermano gli autori, di un quartiere difficile, noto per i suoi caratteri di esclusione e marginalità, dove le politiche pubbliche hanno il più delle volte fallito o prodotto risultati controversi. Il quartiere è stato coinvolto nel Programma Nazionale "Contratti di Quartiere II" e la proposta progettuale ha preso il nome di "Muovere Ponte Lambro". Il progetto muove da un'analisi del territorio nelle sue componenti socio-spaziali e si è posto alcuni obiettivi fondamentali: operare degli interventi di connessione tra il nucleo storico del quartiere e i quartieri di edilizia popolare in modo da consentire movimenti più intensi fra le parti interne; dare la possibilità ai residenti maggiormente "esclusi" di aprirsi alla città e di radicarsi nel quartiere; adeguare qualitativamente e quantitativamente

te l'offerta di servizi di uso pubblico; costruire occasioni di scambio con la città in modo da superare la condizione di isolamento e abbandono che, secondo i ricercatori, rappresenta una delle ragioni dello svantaggio reale e di quello percepito dai residenti. Le azioni di "Muovere Ponte Lambro" si basano su tre principali assi di intervento: Abitare Ponte Lambro, Attrezzare Ponte Lambro e Vivere Ponte Lambro. Il primo asse ha riguardato la riqualificazione, la valorizzazione e l'incremento del patrimonio abitativo pubblico. Il secondo asse (Attrezzare Ponte Lambro) ha riguardato l'incremento e la riqualificazione dei servizi e delle attrezzature collettive con l'obiettivo di contrastare l'isolamento e migliorare l'abitabilità del quartiere. Al terzo asse (Vivere Ponte Lambro) corrispondono interventi di tipo "immateriale" associati allo sviluppo sociale ed economico del quartiere; le azioni promosse riguardano l'incremento della partecipazione degli abitanti alle trasformazioni del quartiere e lo sviluppo di servizi di integrazione sociale e occupazionale. È nell'ambito di questo terzo asse che è stato attivato il Piano di accompagnamento sociale ed il Laboratorio di Quartiere che, per i cinque anni di attività, ha rappresentato il punto di riferimento e di dialogo a disposizione dei residenti e di tutti i soggetti locali. Il Laboratorio si è occupato di ridurre il disagio degli abitanti causato dalla presenza dei cantieri (per esempio, si è occupato di raccogliere le istanze e i problemi provenienti dagli inquilini delle abitazioni oggetto di intervento) e ha promosso il coinvolgimento degli abitanti nelle scelte (come quando, per esempio, ha organizzato un referendum fra gli abitanti volto ad individuare il nuovo colore delle facciate e degli spazi comuni interni di un complesso di edifici); inoltre si è occupato dell'attività di comunicazione e informazione agli abitanti, al quartiere ed alla città rispetto all'andamento generale del programma, all'avanzamento dei lavori, alle iniziative promosse. A partire da una ricostruzione delle vicende del Laboratorio di Quartiere, lo studio tocca questioni di carattere generale: la rilevanza del coinvolgimento degli abitanti e degli attori locali, il nesso tra riqualificazione fisica e rafforzamento della coesione sociale, le logiche di azione e le funzioni del Laboratorio di Quartiere come dispositivo importante per un lavoro

di prossimità, la traduzione operativa delle politiche di housing sociale.

Il libro è l'occasione per riprendere una discussione sui risultati prodotti dalle politiche di rigenerazione urbana basate su un approccio integrato. Gli autori sostengono che la ricostruzione di una esperienza concreta di riqualificazione di un quartiere difficile permette di cogliere l'importanza del lavoro di accompagnamento svolto dal Laboratorio di Quartiere, che ha permesso di assicurare l'approccio integrato lungo l'intero ciclo di policy.

Lucia Mennuni

## Guida alla stima della Vas

di Giacomo A. Graziani,  
Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012,  
pp. 124, prezzo euro 22,00



La Vas è un processo di valutazione ambientale previsto dalla Direttiva europea n. 42 del 2001 e recepita con il D.lgs n. 4 del 16 gennaio 2008, che costituisce modifica della parte seconda del D.lgs 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. che affianca un piano o un programma, aiutandolo a prendere scelte strategiche per uno sviluppo sostenibile. L'associazione del percorso di Vas al processo decisionale del Piano ha principalmente la finalità di condurre la pianificazione a considerare in modo più sistematico gli obiettivi di sostenibi-

lità ambientale e, in tale senso, il grado di integrazione raggiunto rappresenta esso stesso una misura del successo degli scopi della Vas. Una interazione virtuosa ed efficace con la Vas deve pertanto definire un piano che in tutti i suoi strumenti “generi sostenibilità”. Ciò in realtà può essere ottenuto solo se strumenti di piano e di valutazione sono effettivamente in grado di parlarsi usando un “linguaggio comune condiviso”. Pur essendoci una “questione semantica” in quanto il linguaggio dell’urbanistica non è lo stesso dell’ambiente e possono ingenerarsi incomprensioni a volte imbarazzanti, esiste un significativo problema di metodo per fare in modo che effettivamente ci sia una evidenza delle “ragioni dell’ambiente” nella definizione del piano e nei suoi strumenti attuativi e regolativi; in tal senso è necessario che la Vas sia efficace ed utilizzi pertanto “attrezzi” (di valutazione e controllo) adeguati alla sua funzione; cioè “attrezzi” pertinenti ed utilizzabili dallo strumento urbanistico. L’efficacia degli attrezzi è altresì legata al percorso del processo Piano/Vas, il livello di integrazione tra elaborazione del piano e valutazione ambientale deve essere infatti svolto per tutta la durata del percorso, quindi le elaborazioni della valutazione devono trovare “in tempo reale” interazione col piano per consentire a questo di tenerne conto o quanto meno di esserne consapevole e di converso gli attrezzi urbanistici proposti devono trovare un riscontro valutativo. Appare quindi evidente che le diverse fasi secondo le quali viene sviluppato il processo di formazione del piano e quelle di valutazione devono essere “sincronizzate” in grado cioè di fornirsi reciprocamente le informazioni necessarie ad una sinergia efficace. La Vas per migliorare la sua efficacia dovrebbe mettere a disposizione strumenti funzionali alle tre principali fasi del processo di piano: fase di orientamento, fase di elaborazione e redazione e fase di attuazione e gestione. All’interno del percorso di formazione del piano è evidente come il poter disporre il più precocemente possibile di una valutazione ambientale sintetica rispetto alla quale misurarsi per l’individuazione dei più significativi elementi di “condizionamento” delle trasformazioni diventa decisivo.

Questi temi costituiscono l’oggetto del lavoro di Graziani che dopo un inquadramento metodologico e di fondo generale basato sull’Indice di Biopotenzialità Territoriale – Btc e l’indice US di sostenibilità delle destinazioni d’uso del suolo quali strumenti per una valutazione di massima dello stato di salute ecologica del ter-

ritorio e della sua probabile evoluzione indotta dall’attuazione di un piano urbanistico propone un “set” di indicatori di uso concreto. Il testo propone quindi (dimostrandone l’utilità anche attraverso la descrizione di alcuni casi concreti) *“un metodo di preavvalutazione quantitativa del grado di sostenibilità delle condizioni e delle trasformazioni del territorio che ricadono nell’ambito di analisi della Vas, con un procedimento di calcolo facilmente leggibile dal personale tecnico e amministrativo dei comuni interessati dal processo Pgt-Vas. Il Metodo consente di istituire una palestra accessibile per la valutazione delle proposte del Documento di Piano da parte dei cittadini, in un iter decisionale caratterizzato da garanzie di trasparenza, da concrete possibilità di retroazione e ampi margini di flessibilità decisionale”*.

Giovanni Luca Bisogni

## SPV navigando (a vista) tra gli arcipelaghi di terraferma

formato DVD 16:9, colore b/n, durata 35 min, 2011.



Le grandi opere, ed in particolar modo le infrastrutture a servizio della mobilità, sono al centro dell’interesse della collettività. Generano passioni, conflitti e stimolano approfondimenti di natura culturale su paesaggio, territorio, economia e società. Il film documentario è il mezzo che più si adatta alla lettura, interpretazione e comunicazione di questa tipologia di infrastrutture. La narrazione per immagini, parole e suoni ha l’intrinseca capacità di fissare la complessità e di tradurre i contenuti in un linguaggio comune. Nel caso specifico è il racconto di un viaggio iniziato (e non concluso) tra le isole della terraferma pedemontana, che pensa in dialetto vicentino e trevigiano e spesso parla inglese. Che sceglie di continuare ad abitare all’ombra di rassicuranti campanili senza tuttavia ripensare il modello di comunità locale. Nuclei di urbanizzazione sparsa, spesso schizofrenica, specchio di una società che ha costruito molto senza badare, troppo, alla qualità ed ai reali bisogni. Territori

di pedemontana ricchi di imprese e densamente popolati che si muovono su rotte non convenzionali spesso difficili da ricondurre entro codificati portulani. Un bisogno di mobilità e di reti, intangibili innanzitutto ma anche fisiche, per soddisfare i bisogni ed i tempi del lavoro, dell’istruzione, del tempo libero. Ma anche i flussi della salute e della giustizia e di tutti i servizi in genere al cittadino. Ne viene direttamente interessato un pezzo del nord est storicamente operoso e proattivo. Ma ne sentono gli effetti anche i territori della vicina provincia padovana e del Friuli pordenonese. Un territorio in cui l’attività di impresa è nel corredo genetico, pur nei limiti di un individualismo che non risparmia neppure le associazioni di categoria e che fa dire ad una voce narrante *“... [il territorio pedemontano] è seduto su una miniera d’oro ma con un punto di estrazione molto piccolo...”*. Un progetto di viabilità ipotizzato da cinquant’anni ed ora realizzato nell’era della finanza di progetto che sconta il ritardo accumulato perché va ad impattare con l’incremento di densità territoriale, nel frattempo avvenuto, e con le criticità sul trasporto locale e sul sistema integrato della produzione. La mancanza di un modello multimodale alle diverse scale (traffico locale e di attraversamento, logistica) si accompagna al tramonto del modello “piattaforma produttiva a cielo aperto” in termini di impiego nelle aziende locali di forza lavoro residente richiesta. Lo sguardo laterale e le voci narranti dei protagonisti restituiscono, senza pretesa di esaustività, paure e sogni di una società che progetta e/o subisce le sfide della contemporaneità, tra istinti nimby, prove generali di decrescita felice o nuove forme di intrapresa. Dalla roadmap d’indagine, pianificata per luoghi come nelle migliori analisi di Koolhaas, manca (volutamente) il Paesaggio, o sarebbe meglio dire mancano i paesaggi locali di riferimento.

Mario Brunello, tra i protagonisti del docufilm, tenta di individuarne uno musicale, scritto direttamente sul pentagramma dei corsi d’acqua e che fa dire *“non si suona nei luoghi, ma si suonano i luoghi”*. Il pedemonte, a dire il vero quello più trevigiano che vicentino, è anche il luogo del «bosco non bosco» di Zanzotto, del colore e del senso delle acque, dei cieli dipinti dai Tiepolo, delle colline di Giorgione. Tutti questi elementi sono evocati fuggacemente dalle riprese a bassa quota realizzate con un sorvolo aereo a bordo di un AS 350 B3 (navigazione assistita da navigatore istruito con 40 punti Gps). Il tracciato di una strada che ancora non c’è restituito dagli esterni girati dall’elicottero dialogano con le immagini

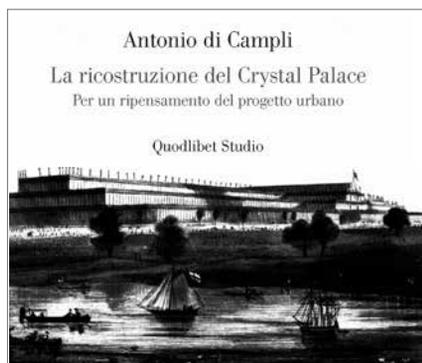
iconiche dei plastici in gesso a scala regionale realizzati dall'architetto Rizzi e sono messe in contrappunto con i simboli sacri. È Kipar che ci ricorda che il Paesaggio è "specchio della società: abitudine, storia, tradizione, tradimenti, errori; .....dentro il paesaggio si vede tutto". Su tutto le 14 voci narranti dei protagonisti, individuati sulla base di un trattamento iniziale per la potenzialità di affrontare i vari temi con diversa capacità ma con pari dignità, che, grazie al montaggio, cadenzano il ritmo del docufilm rispondendo alle medesime tre domande, indirette e fuori campo, che si possono intuire dal susseguirsi delle risposte. Un metodo sperimentato per primo dal maestro Kieslowski autore del meraviglioso documentario *Teste Parlanti* del 1979.

Il docufilm è il lavoro di un team professionale strutturato in unità operativa - troupe (uno sceneggiatore regista, un operatore direttore della fotografia, un fotografo di scena, due montatori, tre collaboratori tecnici ed un produttore a mezzo servizio, un consulente legale ed una esperta per la postproduzione) che ha operato tra il Veneto e la Lombardia tra il gennaio 2011 e agosto 2012. Il docufilm è stato montato in una versione della durata di 35 minuti, quale format di supporto a convegni tematici oltre che per festival tematici e alla singola visione privata. Sono stati riprodotti un migliaio di DVD in formato 16:9. Il progetto è stato promosso dai Consigli degli Ordini Architetti PPC di Vicenza e Treviso e supportato da Confindustria Vicenza, Federazione Regionale dell'Ordine degli Architetti del Veneto e da altri sponsor minori. Ha avuto il patrocinio della Regione Veneto.

Angelo Zanella

## La ricostruzione del Crystal Palace. Per un ripensamento del progetto urbano

di Di Antonio di Campli  
Quodlibet studio, Macerata, 2010,  
pp. 112, imm. b/n, euro 16,00.



La riflessione di Antonio di Campli si colloca in ciò che può definirsi una sorta di letteratura disciplinare di genere. Come ricercatore infatti Antonio di Campli fa parte di una generazione che ha maturato un'interessante esperienza didattica e scientifica internazionale ed utilizza nell'esposizione ed argomentazione delle sue tesi, alla stessa stregua e con la medesima efficacia, elaborazioni teoriche ed esplorazioni di progetto provenienti: da ricerca, esperienze didattiche e professionali.

"La ricostruzione del Crystal Palace" è un libro composto da due parti. Nella prima parte vengono enunciate alcune originali riflessioni sul progetto urbanistico contemporaneo, osservato dagli ultimi decenni dello scorso secolo fino ad oggi (anni '00). Le riflessioni messe a punto propongono di proseguire entro la strada del rinnovamento del progetto urbanistico tracciata negli anni ottanta all'interno di importanti esperienze europee di renovatio urbis seppur attraverso una sostanziale critica sugli effetti culturali prodotti dalla realizzazione di spazi urbani lisci e trasparenti.

Nella seconda parte del testo, attraverso alcuni casi concreti, esperienze di ricerca e professionali seguite direttamente dall'autore vengono descritti alcuni tipi di progetto per spazi pubblici in differenti contesti europei ed extraeuropei.

In altre parole, le questioni trattate nel libro vertono sulle pratiche urbanistiche tese alla realizzazione e significazione dello spazio pubblico nella costruzione dello spazio abitabile nei progetti per la città contemporanea. I tre casi selezionati hanno in comune la elaborazione di consistenti e raffinate basi conoscitive che in linea con la tradizione analitica perseguita dall'Urbanista e da altri intellettuali e studiosi proprio negli anni novanta consentono altrettante raffinate interpretazioni del territorio e definizione di temi del progetto.

In sintesi, dunque, la riflessione di Antonio Di Campli si muove entro le seguenti due questioni: la prima verte sull'ipotesi che il progetto dello spazio pubblico degli ultimi decenni dello scorso secolo sia stato un progetto mirato alla realizzazione di uno spazio di consumo, liberista, sovracontrollato; la seconda chiarisce che il giudizio sull'urbanesimo liberista "non equivalga a negare le strategie del progetto urbanistico oggi dominanti: la sostenibilità ambientale ed energetica, il progetto di infrastruttura come progetto di territorio, il palinsesto come tecnica di lettura capace di far emergere valori o elementi di lunga durata, il progetto di città come ricerca

della forma urbis o come progetto di paesaggio urbano" che sottende quel progetto, ma che, tuttavia, attualmente, si richiama all'urbanista di rintracciare nuove opportunità più democratiche per il progetto urbanistico contemporaneo. Quindi l'ipotesi o la traccia di lavoro delineata dall'autore è di tipo cumulativo rispetto alle esperienze del progetto urbanistico del periodo precedente. Le nuove opportunità per il progetto non possono attualmente non affidare la loro rappresentazione al progetto dello spazio pubblico e collettivo ma debbono essere perseguite badando alle differenze di contesti e situazioni culturali specifici. Affermare questo significa affidarsi ancora più caparbiamente e consapevolmente alle capacità di osservazione e comprensione dei territori come possibilità oltre che per comprendere i conflitti sociali e culturali in atto a non annegarli in progetti di spazi acquietanti lisci e trasparenti.

L'indagine sulle forme dell'abitare nel villaggio Olimpico, le esplorazioni progettuali sulla città satellite di Meryn a Ginevra, la ricerca sulle strategie di riqualificazione ambientale e urbana delle rive urbane del fiume Magdalena a Barranquilla in Colombia sono i tre casi che l'autore descrive allo scopo di mostrare come sia possibile incrociare differenti punti di vista e saperi per una ricerca dichiaratamente non lineare ma in grado di recuperare a ruolo generatore lo spazio pubblico della città contemporanea per usi collettivi meno commercializzabili e plurali.

I tre casi vengono riportati come esempi di lettura pertinenti che segnalano il conflitto sociale e scelgono di rappresentarlo in progetti che necessitano dell'invenzione di nuovi materiali urbani di tipo ibrido, più opachi, di frontiera che includono differenze e con questo divengono veri e propri dispositivi di opportunità culturali.

Sabina Lenoci

# Opinioni e confronti

## Le quattro stagioni

Luca Zevi

*Non è un anno come gli altri. Il Padiglione Italia alla 13. Mostra Internazionale di Architettura della Biennale di Venezia deve porsi al centro di questa differenza e diventare un'occasione per riflettere sul rapporto tra crisi economica, architettura e territorio, deve essere uno spazio in cui immaginare un progetto di crescita del nostro Paese, il "common ground" deve tradursi in un progetto concreto e visionario, in cui cultura ed economia scrivano un nuovo patto.*

### **Architetture del Made in Italy da Adriano Olivetti alla Green Economy**

Il progetto si snoda come il racconto di un incontro possibile, della riscrittura del "patto" - luogo condiviso e spazio possibile - in cui le ragioni dell'architettura, del territorio, dell'ambiente dialogano con quelle dello sviluppo economico. Un *common ground* tra imprenditoria e architettura come necessità imprescindibile per la ripresa.

Il racconto descrive le "quattro stagioni" dell'architettura del *Made in Italy* lungo un percorso accidentato e fecondo, mirato alla ricerca di un rapporto virtuoso tra architettura, crescita e innovazione.

#### **I stagione: Adriano Olivetti nostalgia di futuro**

Un percorso che non può non prendere le mosse dall'esperienza di Adriano Olivetti nell'Italia del "secondo dopoguerra" come paradigma di un modello di sviluppo in cui politica industriale, politiche sociali e promozione culturale si integrano nella proposta di una strada innovativa nella progettazione delle trasformazioni del territorio. Esperienza unica per i tempi e per il contesto, che per la sua attualità induce una positiva "nostalgia di futuro".

Olivetti è innovatore per il modo di fare impresa, la visione del mondo, le scelte e i principi. È convinto che il "fare impresa" non possa prescindere da un atteggiamento etico e responsabile nei confronti dei lavoratori e del territorio che accoglie le fabbriche, appassionato di avanguardie in arte e architettura, coinvolge tutti i più geniali architetti e designer degli anni '50 facendo di ogni complesso industriale un'opera d'arte. Ivrea diventa luogo di sperimentazione di una "città-fabbrica" virtuosa, considerata modulo sperimentale di uno sviluppo territoriale possibile. Il Padiglione si apre con questo racconto perché la visione olivettiana - che tiene insieme architettura, economia e territorio - può diventare il punto chiave sul quale cominciare a riscrivere il futuro del paese.

#### **II stagione: assalto al territorio**

A partire dagli anni '80, nel fervore imprenditoriale diffuso seguito alla scomparsa delle grandi industrie dal nostro paese, si verifica una sorta di "assalto" al territorio italiano attraverso iniziative di grande vitalità sotto il profilo produttivo, ma altrettanto disinteressate a qualsivoglia forma di espressione architettonica o di inserimento appropriato nel paesaggio: è la fase della produzione "nel sottoscala o nel capannone, spesso conditi da una villetta in stile chalet svizzero", il "grado zero" dell'architettura del *Made in Italy*.

#### **III stagione: architetture del Made in Italy**

Negli ultimi quindici anni alcune imprese del *Made in Italy* - caratterizzate da una "tipologia olivettiana" quanto a dimensioni e

produzione specializzata - hanno scelto di costruire i propri stabilimenti e i propri centri direzionali secondo un progetto architettonico d'eccellenza. Sono nate così strutture attente alla poetica dei luoghi e degli oggetti, alla vita delle persone, alla sensibilità ambientale: da I Guzzini a Recanati alla Ferrari a Maranello, dalla De Cecco a Pescara agli impianti Smeg e Prada in Veneto, dal Kilometro Rosso della Brembo al "vulcano buono" a Nola, a tante altre documentate - e alcune "narrate" - nella mostra. Il "fare impresa" virtuoso anche nell'immaginazione dei luoghi di produzione e commercializzazione sta contribuendo a creare nuovi paesaggi. La promenade espositiva si trasforma in un percorso di scoperta, conoscenza e riflessione sulle emergenze architettoniche e insediative del *Made in Italy*. È nel loro agire il senso della prospettiva: l'industria che all'architettura chiede la traccia dei luoghi, della quotidianità, della sua stessa identità.

#### **IV stagione: reMade in Italy**

La sfida della "quarta stagione" - la messa a sistema delle imprese del *Made in Italy* nella direzione di una *Green Economy* - è destinata fatalmente a incontrare la sfida di Expo 2015 "Nutrire il pianeta", che diventa una straordinaria occasione per riflettere sul rapporto tra territorio e ambiente, città e produzione agricola, e sul senso del "progetto" nel nord e sud del mondo. La nutrizione, che sarà al centro dell'Expo 2015, spinge a rimettere sotto analisi il concetto di comunità sostenibile: il rapporto tra città e campagna, industrializzazione e produzione agricola.

Il Padiglione Italia diviene così luogo in cui progettisti, imprenditori e politici si cominciano a confrontare seriamente sulle questioni del vivere, nella previsione di un'era in cui l'ossessione della megalopoli deve lasciare spazio a nuove regole di ispirazione comunitaria, in cui nutrirsi, muoversi e abitare diventano funzioni della stessa equazione. Verranno illustrati alcuni recenti esperimenti italiani che muovono in questa direzione: riqualificazione di insediamenti attraverso l'inserimento di attività produttive di nuova generazione; ripensamento degli spazi pubblici mirati a una città a misura dei bambini, che diventano parametro della qualità di vita negli spazi urbani, cercando di ripensare la città come luogo eminentemente pubblico.

#### **Un Padiglione Italia sostenibile**

Il Padiglione Italia non si limita a rivendicare un nuovo modo di abitare, ma tenta di offrirsi come una sorta di prototipo di diversa modalità insediativa, che tiene insieme cultura dell'ambiente e *Green Economy*. Il Padiglione si trasformerà così in luogo energeticamente autosufficiente e ambientalmente accogliente. Strumenti multimediali e tecnologia innovativa permetteranno al visitatore di interagire con il racconto, di porre quesiti, di incontrare in modo virtuale i protagonisti della storia narrata. L'interazione con elementi animati - ologrammi, personaggi virtuali e video - scandirà ogni tappa della narrazione. Conversazioni, interviste, *performances* attraverseranno giorno dopo giorno lo spazio.

## Indice degli autori

**Andrea Arcidiacono**  
DiAP, Politecnico di Milano. Membro della Consulta Tecnico-Scientifica (Cts) per la revisione del Pgt di Milano

**Carlo Alberto Barbieri**  
Presidente della Commissione nazionale Inu "Sviluppo operativo del Piano e Risorse della Città"

**Agata Bazzi**  
Assessore Bene comune e Territorio di Palermo

**Vittorio E. Bianchi**  
Inu Emilia Romagna

**Alessandro Bruni**  
Inu Umbria

**Elena Campo**  
Direttivo Inu Lombardia

**Giuseppe Campos Venuti**  
Presidente Onorario Inu

**Ennio Cascetta**  
Ordinario di Pianificazione dei Sistemi di Trasporto dell'Università Federico II di Napoli. Presidente del Comitato Scientifico della Fondazione F. Caracciolo

**Giovanni Dapri**  
Membro della Consulta Tecnico-Scientifica (Cts) per la revisione del Pgt di Milano

**Federico Della Puppa**  
Architetto, Università IUAV di Venezia

**Alfredo Esposito**  
ReCS - Rete delle Città Strategiche

**Francesco Evangelisti**  
Architetto, Direttore Settore Piani, programmi e Progetti strategici del

comune di Bologna. Inu Emilia Romagna

**Carla Ferrari**  
Architetto, Inu Emilia Romagna

**Giovanni Ferrero**  
Architetto, Città di Torino

**Raffaella Florio**  
ReCS - Rete delle Città Strategiche

**Patrizia Gabellini**  
Architetto, Urbanista, insegna al Politecnico di Milano. Assessore all'Urbanistica, Ambiente, Qualità urbana e Città storica di Bologna

**Paolo Galuzzi**  
Politecnico di Milano. Membro della Consulta Tecnico-Scientifica (Cts) per la revisione del Pgt di Milano

**Gabriele Ghiglioni**  
Inu Umbria, Commissione nazionale Inu "Sviluppo operativo del Piano e Risorse della Città"

**Giovanni Ginocchini**  
Architetto, Responsabile dell'Urban Center di Bologna. Inu Emilia Romagna

**Fioretta Gualdi**  
Architetto, esperta di mobilità

**Jibgar Joshi**  
Presidente della Società Pianificatori urbani e regionali del Nepal. Insegna alla Tribhuvan University e alla School of Environmental Management

**Stefano Maggi**  
Università di Siena

**Rosario Manzo**  
Architetto

**Virginio Merola**  
Sindaco di Bologna

**Peter Morello**  
Urbanista, Inu Alto Adige - Südtirol

**Gabriele Nanni**  
Legambiente

**Federico Oliva**  
Presidente Inu

**Piero Orlandi**  
Architetto, Responsabile del Servizio Beni architettonici e ambientali dell'Istituto Beni Culturali dell'Emilia Romagna

**Stefano Pareglio**  
Università Cattolica del Sacro Cuore. Membro della Consulta Tecnico-Scientifica (Cts) per la revisione del Pgt di Milano

**Fabrizia Petrei**  
Responsabile Comunicazione dell'Urban Center di Bologna

**Mario Piccinini**  
Architetto, Urbanista, Presidente Inu Emilia Romagna

**Laura Pogliani**  
Politecnico di Milano. Membro della Consulta Tecnico-Scientifica (Cts) per la revisione del Pgt di Milano

**Daniele Rallo**  
AssUrb

**Luca Rampado**  
AssUrb

**Piergiorgio Rocchi**  
Architetto, Urbanista. Inu Emilia Romagna

**Vittorio Salmoni**  
Architetto, Inu Marche

**Caterina Sarfatti**  
Staff Relazioni internazionali, Comune di Milano

**Francesco Sbetti**  
Direttore UI

**Sandra Vecchietti**  
Architetto, Urbanista. Vicepresidente Inu Emilia Romagna

**Vincenzo Vecchio**  
Inu Alto Adige - Südtirol

**Piergiorgio Vitillo**  
Politecnico di Milano. Membro della Consulta Tecnico-Scientifica (Cts) per la revisione del Pgt di Milano

**Edoardo Zanchini**  
Vicepresidente Legambiente

**Luca Zevi**  
Architetto, Curatore del Padiglione Italia alla 13. Mostra Internazionale di Architettura della Biennale di Venezia

**Franco Zinna**  
Direttore Settore Valorizzazione Aree comunali e non comunali, comune di Milano

## Indice dei luoghi

Alto Adige  
Ancona  
Attigliano (TR)  
Aversa (CE)  
Bari  
Bergamo  
Bologna  
Emilia Romagna  
Firenze  
Foggia  
Genova  
Katmandu (Nepal)  
Lucera (FG)  
Lugano (Svizzera)  
Marche  
Milano  
Napoli  
Palermo  
Perugia  
Pesaro  
Provincia autonoma di Trento  
Reggio Calabria  
Torino  
Toscana  
Umbria  
Urbino  
Venezia

## Nel prossimo numero

- Il progetto urbano tra il dire e il fare
- Gli spazi pubblici nella rigenerazione delle periferie
- Una finestra su: Delhi

**organizzano**

# la prima giornata della letteratura urbanistica

**Napoli, 14 dicembre 2012**

**INU ed INU Edizioni indicano il**

## **Premio INU Letteratura Urbanistica 2012**

**per promuovere la cultura urbanistica e divulgare  
le attività teoriche e di ricerca.**

**È dedicato alle pubblicazioni di settore  
e organizzato nelle sezioni:**

- > monografie**
- > libro collettaneo**
- > articolo di rivista**
- > inedito**
- > nuovi linguaggi multimediali**

La premiazione delle opere vincitrici avverrà nella giornata INU della letteratura urbanistica, il **14 dicembre 2012 a Napoli**.

Le opere in concorso verranno selezionate dal comitato scientifico del premio e votate dalla giuria composta da tutti gli iscritti INU che decreterà i vincitori. I vincitori avranno un ampio spazio di promozione delle proprie opere nell'ambito della giornata della letteratura urbanistica e sul sito dell'INU; il vincitore della sezione inediti avrà la propria opera pubblicata dalla INU Edizioni.

### **Per l'iscrizione al concorso "Premio INU Letteratura Urbanistica 2012" occorre:**

1. Scaricare il bando dal sito [www.inu.it](http://www.inu.it), stampare, compilare i moduli per la partecipazione al premio
2. Inviare la domanda di partecipazione secondo le modalità specificate nel regolamento
3. Effettuare un versamento di € 40,00 (ridotta a € 25 per i soci INU in regola con le quote) indicando come causale del versamento "Premio INU Letteratura Urbanistica 2012- Autore dell'opera - Titolo dell'opera" sul conto corrente intestato a INU presso: Monte dei Paschi di Siena Ag. 105 (via Giulia 169- 00186 Roma) IBAN IT 50 Y 01030 03375 000001060961
4. Le opere devono giungere come file dati, su supporto CD o cartaceo alla seguente mail o al seguente indirizzo. Indirizzo: Segreteria del Premio INU Letteratura Urbanistica c/o INU Edizioni Srl, Piazza Farnese 44, 00186 Roma, Tel. 335.5487645 / 06.688.011.90 / 06.688.096.71  
E-mail: [inued@inuedizioni.it](mailto:inued@inuedizioni.it).  
Le opere non saranno in alcun caso restituite.

**Segreteria organizzativa:** Marisa Fantin, Domenico Moccia, Enrica Papa

**Scadenze:** Le opere devono pervenire entro il **30 settembre 2012**

**Info:** Per domande specifiche rivolgersi a Segreteria organizzativa Premio INU Letteratura Urbanistica mail: [inued@inuedizioni.it](mailto:inued@inuedizioni.it)

urbanistica

# INFORMAZIONI



Carla Ferrari, Capannoni\_San Felice sul Panaro\_2012